

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ
УРАЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИСТОРИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КАФЕДРА НОВОЙ И НОВЕЙШЕЙ ИСТОРИИ**

Ю.В.ЗАПАРИЙ

**МИРОТВОРЧЕСКИЕ ОПЕРАЦИИ ООН:
ЭВОЛЮЦИЯ КОНЦЕПЦИИ И ЕЕ РЕАЛИЗАЦИЯ
(середина 40-х – начало 70-х гг. XX в.)**

YULIA V. ZAPARIY

**THE EVOLUTION OF THE UNITED NATIONS
PEACEKEEPING CONCEPT
(the mid of 1940-s - the beginning of 1970-s)**

ЕКАТЕРИНБУРГ – 2005

УДК 341-123: 355.357
ББК 66.4 (0)

НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ

Ответственный редактор
кандидат исторических наук, доцент Ю.С.Кирияков

Рецензенты:
доктор исторических наук, профессор В.А.Кузьмин,
кандидат исторических наук, доцент К.И.Зубков

Книга рекомендована Ученым Советом исторического факультета Уральского государственного университета им. А.М. Горького

Запарий Ю.В.

Миротворческие операции ООН: эволюция концепции и ее реализация.
(середина 40-х – начало 70-х гг. XX в.) Екатеринбург. 2005. - 178 с.

В книге впервые в российской исторической литературе комплексно исследовано развитие миротворческой деятельности ООН за период с середины 1940-х гг. до начала 1970-х гг. Выявлены основные этапы развития концепции операций по поддержанию мира и наблюдательных миссий. В монографии раскрыта роль и значение миротворческих операций ООН в динамике международных отношений как мирного метода урегулирования локальных конфликтов в условиях военно-политической конфронтации эпохи «холодной войны». Автором осязаны вопросы урегулирования Организацией Объединенных Наций международных кризисов и конфликтов на Ближнем Востоке, в Конго и на Кипре.

Работа написана на новых, ранее недоступных материалах архива внешней политики РФ и архива ООН. Анализ опыта Организации Объединенных Наций по урегулированию конфликтов будет интересен всем, кто интересуется историей международных отношений, проблемами современного миропорядка, а также вопросами реформирования и повышения эффективности международных организаций.

ISBN5-8295-0004-3

© Ю.В.Запарий

ПРЕДИСЛОВИЕ

Организация Объединенных Наций является одним из важнейших элементов современного миропорядка, центром регулирования межгосударственных отношений в мировом сообществе. В последнее десятилетие особенную актуальность приобрела проблема реформирования ООН, адаптации ее к изменяющейся системе международных отношений. В первую очередь это относится к восстановлению авторитета ООН и повышению эффективности организации в сфере поддержания мира. Однако решение этих проблем невозможно без обращения к предыдущему опыту ООН в урегулировании международных кризисов и конфликтов. Именно этому – истории миротворческих операций ООН – и посвящена книга Ю.В. Запарий. По сути, это первое историческое исследование в России, посвященное данной проблематике.

В указанной монографии автор весьма тщательно и детально анализирует процесс становления и развития наблюдательных миссий и операций по поддержанию мира в период «холодной войны». Она очень последовательно описывает основные этапы разработки концепции миротворчества ООН, демонстрирует логику и преемственность в ее развитии, прослеживает процесс трансформации позиций «великих держав» и других групп стран-членов ООН по данной проблеме.

На мой взгляд, исследование убедительно показывает, что формирование концепции миротворческих операций шло не только под влиянием взглядов и интересов «великих держав», но и при активном и независимом участии Секретариата ООН. Через призму истории миротворчества автор демонстрирует то, что ООН не всегда являлась «послушной марионеткой» того или иного государства, что она стремилась проводить самостоятельную политику «баланса сил», чего, в конечном итоге, ей иногда и удавалось добиться.

Хотелось бы подчеркнуть также и то, что книга написана на основе солидной источниковой базы, сформированной автором из документов как российского, так и зарубежного происхождения. Автор сумела привлечь не только официальные документы ООН, но также материалы из фондов архива внешней политики РФ и архива ООН, записи интервью с дипломатами и работниками Секретариата, многочисленные мемуары.

Полагаю, что на современном этапе подобная работа может оказаться очень нужной и важной как для отечественной исторической науки, так и для политиков и для дипломатов. Думается, что эта весьма интересная книга, написанная Ю.В. Запарий, может занять заметное место среди исследований, посвященных Организации Объединенных Наций.

С.Ю. Шенин

профессор, доктор исторических наук,
Саратовский государственный университет

Введение

Современная эпоха проходит под знаком радикальных перемен, затрагивающих все сферы человеческой жизни, однако стремительный прогресс порождает все новые угрозы: распространение ядерного оружия, международный терроризм. Парадоксальность современной ситуации состоит в том, что хотя глобальное противостояние между двумя сверхдержавами завершилось, до сих пор не выработано адекватного, приемлемого большинством, решения основополагающей проблемы – достижения мира и искоренения войн. Ответ на вызовы времени, несомненно, связан с повышением эффективности многосторонних институтов, а также с координацией действий государств через систему Организации Объединенных Наций (ООН). И хотя очевидны недостатки в работе ООН, большинство стран, в том числе и Российская Федерация, признают уникальный потенциал этой универсальной международной организации в решении глобальных проблем современности.

Организация Объединенных Наций занимает центральное место в сети многочисленных международных организаций, которая охватывает практически все сегменты современных международных отношений. Являясь самым представительным международным форумом, Организация за свою шестидесятилетнюю историю наработала уникальный опыт сотрудничества в решении разнообразных проблем. Итоги деятельности ООН противоречивы, а результаты ее работы не всегда положительны, однако Организация сама стала важным фактором международных отношений, значимость которого можно критиковать, но нельзя отрицать. На наш взгляд, не продуктивным является подход ряда современных исследователей, которые выступают за создание структур безопасности вне рамок ООН или за ограничение политических полномочий Совета Безопасности, поскольку бремя ответственности мешает Организации выполнять полезные практические функции¹. Действительно, события последних десятилетий показали как достоинства, так и недостатки ООН в меняющейся структуре международных отношений. Однако масштабы кризиса Организации сильно преувеличены, причем основная причина кризисных явлений связана, прежде всего, с политикой ряда ведущих государств-членов. Будущее ООН напрямую зависит от способности к адаптации и переменам, происходящим в мировой политике². Организация обладает ценным опытом подобной адаптации и выработки ответов в стремительно меняющейся международной

¹ См.: Лукьянов Ф. мироустройство: ООН без политики// Россия в глобальной политике. 2005. №1; Иноземцев В.Л., Караганов С.А. О мировом порядке XXI века// Россия в глобальной политике. 2005. №1.

² Уркхарт Б. Объединенные Нации в XXI веке// Россия в глобальной политике. 2004. №4.

обстановке. Обращение к истории ООН позволяет нам увидеть возможные механизмы обновления Организации и пути укрепления ее авторитета.

Наиболее ярким примером успешной адаптации ООН к реалиям времени является деятельность по поддержанию международного мира и безопасности. Разработка концепции миротворческих операций и ее реализация, на наш взгляд, является одним из важнейших достижений за всю историю Организации, что было подтверждено международным сообществом. В 1988 г. операции по поддержанию мира ООН были удостоены Нобелевской премии мира.

Миротворческие миссии являются важным средством урегулирования международных конфликтов. С 1948 г. по 2004 г. ООН учредила более 55 подобных операций. При проведении операций по поддержанию мира в конфликтные зоны вводятся многонациональные миротворческие силы, полицейский и гражданский персонал, главной целью которых является разъединение противоборствующих сторон, недопущение столкновений между ними, контроль над их действиями.

Последнее десятилетие было насыщено событиями, в которых самое непосредственное участие принимали «голубые каски» ООН. Активизация миротворческой деятельности Организации в 1990-х гг. получила неоднозначные, порой критические оценки, как в прессе, так и среди исследователей. Осмысление настоящего и недавнего прошлого миротворческих операций невозможно без обращения к проблеме создания ООН, формирования идейного и правового обоснования деятельности международных миротворческих сил.

Данная монография посвящена истории миротворческих операций ООН с середины 1940-х гг. до начала 1970-гг. Обозначенный период связан со становлением в условиях биполярного противостояния сверхдержав двух основных форм миротворчества: наблюдательных миссий и операций по поддержанию мира, концептуальное и практическое оформление которых завершилось к началу 1970-х гг. Задачей предлагаемой работы является исследование процесса складывания и развития концепции миротворческих операций ООН и ее практической реализации.

Автор попыталась комплексно рассмотреть развитие миротворческой деятельности ООН за период с середины 1940-х гг. до начала 1970-х гг., выявить основные особенности развития концепции операций по поддержанию мира и наблюдательных миссий, а также проследить тенденции, которые обусловили современное состояние миротворческой доктрины. В исследовании отражено развитие фундаментальных противоречий, заложенных в самой концепции миротворчества, которые с особой остротой проявились в 1990-е гг. Работа позволяет уточнить механизм воздействия ООН на политические, социально-экономические процессы в период «холодной войны». Исследование данной проблемы представляется особо актуальной, в связи с тем, что история миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций пока не получила широкого освящения в научной литературе, особенно в нашей стране.

Лидирующие позиции в исследовании миротворчества ООН в целом занимают специалисты из США, Канады и Великобритании. В отечественной науке вопросы истории миротворчества ООН долгое время находились на пе-

риферии научных интересов. В советский период был опубликован ряд монографий Э.С. Кривчиковой, В.С. Семенова, Г. И. Морозова, В. К. Собакина, В.Н. Федорова, В.Г. Шкунаева,³ представляющих официальную позицию СССР по отношению к миротворческим операциям ООН и к Организации в целом. В этих работах рассматривались общие проблемы деятельности ООН по поддержанию мира и международно-правовые аспекты миротворчества. В работах Ю.Л. Алитванникова, И.Н. Арцибасова, С.А. Егорова и Н.И. Дорониной⁴ затрагивался ряд теоретических аспектов урегулирования международных конфликтов, в том числе исследовались методы разрешения конфликтов с использованием механизмов ООН.

Ведущую позицию в фундаментальном исследовании операций ООН по поддержанию мира занимали юристы-международники. В своих оценках советские специалисты исходили из того, что миротворческие силы являются «инструментом политики Запада, который использовался для подрыва норм международного права». Поскольку в течение длительного периода СССР не принимал участие в операциях по поддержанию мира, тема миротворчества долгое время была лишь составной частью исследований, посвященных истории отдельных международных конфликтов. Таким образом, проблема складывания и развития основных принципов операций по поддержанию мира в период «холодной войны» не была всесторонне исследована, а оценка, как роли ООН, так и отдельных операций складывалась под влиянием конфронтационного подхода.

В постсоветский период интерес к проблеме миротворческих операций возрос. Появились исследования, посвященные текущим операциям ООН. В данных работах история миротворчества упоминаются в связи с характеристикой истоков современных операций по поддержанию мира. Особый интерес среди подобных исследований представляют работы А.И. Никитина и О.О. Хохлышевой⁵, посвященные практике современного миротворчества.

Особо необходимо отметить монографию А.И. Никитина⁶, в которой рассматривается отношение СССР и России к миротворчеству ООН, а также дается сравнительный анализ миротворческих концепций различных международных организаций: ООН, НАТО, ОБСЕ и СНГ. Работы О.О. Хохлышевой посвящены теории миротворчества, а также проблемам международно-правовых

³ Кривчикова Э.С. Вооруженные силы ООН (международно-правовые вопросы) М., 1965; Семенов В.С. Вооруженные силы ООН (проблема применения) М., 1976; Морозов Г.И. Организация Объединенных Наций. М., 1962.; Он же Международные организации. Некоторые вопросы. М., 1974; Собакин В.К. Коллективная безопасность – гарантия мирного сосуществования. М., 1962; Федоров В.Н. ООН и проблемы войны и мира. М., 1988. Шкунаев В.Г. ООН в современном мире. М., 1976.

⁴ Алитванников Ю.Л. Международно-правовые проблемы урегулирования международных конфликтов. М., 1979; Арцибасов И.Н., Егоров С.А. Вооруженный конфликт: право, политика, дипломатия. М., 1989; Доронина Н.И. Международные конфликты. О буржуазных теориях конфликтов. Критический анализ методологии исследования. М., 1981; Международные конфликты современности. М., 1983.

⁵ Никитин И.А. Миротворческие операции: концепции и практика. М., 2000; Он же. Переосмысливая историю отношения СССР/России к миротворчеству ООН// Международная политика. 2001. №5. С.21-37; Хохлышева О.О. Действующее международное право и современный миротворческий процесс. Н. Новгород, 2000; Она же. Международно-правовые проблемы силового миротворчества ООН и возможные варианты их решения Н. Новгород, 2001; Она же. Миропонимание, миротворчество, миросохранение. Опыт XX века. Н.Новгород, 2002.

⁶ Никитин И.А. Миротворческие операции: концепции и практика. М., 2000.

основ миротворческой деятельности. Значительный вклад в изучение различных методов урегулирования международных конфликтов, в том числе и миротворческих операций ООН, внесла М.М. Лебедева.⁷ В ряде ее публикаций исследуются механизмы воздействия на конфликты, анализируется проблема эффективности операций по поддержанию мира.

Таким образом, изучение истории и теории миротворческих операций ООН отечественными авторами только начинается. Большинство исследователей отмечает, что изучение миротворческих операций ООН затрудняется недоступностью источников и отсутствием разработанного официального подхода к этой проблеме. Споры вызывает не только миротворческая практика, но даже определение самого понятия⁸. Несмотря на то, что появились работы, раскрывающие современную оценку миротворчества политологами, юристами-международниками, проблема складывания и развития основных принципов операций по поддержанию мира в период «холодной войны» не была всесторонне исследована.

Деятельность ООН по поддержанию мира – одна из самых актуальных тем в области теории и истории международных отношений среди зарубежных исследователей. Большинство зарубежных авторов ориентировано, на выработку практических рекомендаций, направленных на повышение эффективности операций. Ими проведен детальный анализ отдельных миссий, изучена роль институтов ООН при их учреждении⁹. Однако многие исследователи склонны к «идеализации» миротворчества. Прецедент учреждения операций рассматривается ими как попытка западных демократий усилить потенциал Организации, ослабленный «холодной войной».

Значительный вклад в изучение истории миротворчества связан с именем известного международника и дипломата Э. Луарда, автора исследования «История ООН»¹⁰. В данной монографии анализируются важнейшие миротворческие операции параллельно с развитием международных отношений и изменением расстановки политических сил внутри Организации.

Большой интерес представляет ряд исследований, основанных на архивных материалах, в которых раскрывается процесс разработки послевоенной системы коллективной безопасности: Дж. Боулден, Р. Хильдебранда, Т. Хупса и Д. Бринклей¹¹. Ценнейшие сведения по истории операций по поддержанию мира и роли Секретариата в разработке миротворческой концепции ООН связаны с исследованиями Б. Уркварта, посвященными биографиям Д. Хаммаршельда и Р. Банча¹².

⁷ Лебедева М.М. Политическое урегулирование конфликтов: подходы, решения, технология. М., 1999.

⁸ Бордачев Т.В. «Новый интервенционализм» и современное миротворчество. М., 1998. С. 16.

⁹ См.: Rikhye I.J., Harbottle M., Egge B. *The Thin Blue Line. International Peacekeeping and its Future*. New Haven, 1974; Rikhye I. J. *Theory and Practice of Peacekeeping*. N.Y., 1984. *The Evolution of United Nations Peacekeeping*/ ed. by W. Durch. N.Y., 1993; Fetherston A.B. *Towards a Theory of UN Peacekeeping*. N.Y., 1994; Sutterlin J. *The United Nations and the Maintenance of International Security*. N.Y., 2003

¹⁰ Luard E. *A History of The United Nations*. Vol. 1 -2. N.Y., 1983.

¹¹ Boulden J. *Prometheus Unborn: The History of the Military Staff Committee*. Ottawa, 1993; Hilderbrand R. *Dumbarton Oaks. The Origins of the United Nations and the Search for Postwar Security*. Chapel Hill: L., 1990; Hoopes T., Brinkley D. *FDR and the Creation of UN*. New Haven; L., 1997.

¹² Urquhart B. *Hammarhjold*. N.Y.; L., 1994; Urquhart B. *Ralf Bunch. An American Life*. N.Y.; L., 1993.

Сравнительно недавно появились работы Н. Брискоу и С. Малоней, посвященные истории миротворчества ООН¹³. Эти авторы существенно расширили и обогатили современные представления о роли миротворчества во внешней политике ряда ведущих стран. В монографиях Н. Брискоу и С. Малоней на основе архивных материалов исследуется политика Великобритании и Канады по вопросам учреждения и руководства миротворческими силами и наблюдательными миссиями.

Однако результаты, достигнутые в изучении данной проблемы, определили лишь первоначальный подход к истории миротворчества. Эволюция концепции миротворческих операций недостаточно исследована как в отечественной, так и в зарубежной историографии. Настоящее исследование проведено на основе обширного комплекса документов, в том числе Секретариата ООН из Архива ООН, а также представительства СССР при ООН и отдела международных организаций МИД СССР из Архива внешней политики РФ. Именно архивные материалы позволяют проанализировать выработку подходов к урегулированию конфликтов, определить значение миротворческих механизмов в контексте «холодной войны» и динамики взаимоотношений между странами и Организацией. В работе над книгой также использовались записи интервью, являющиеся частью проекта Устной истории ООН, которые хранятся в Центре исследований ООН при Йельском Университете. Кроме того, автором широко использовались официальные документы ООН, мемуары и автобиографии работников Секретариата, дипломатов и участников миротворческих операций.

Автор надеется, что данная работа поможет читателю составить целостное представление об эволюции концепции миротворческих операций и истории ООН в целом, а также понять специфику методов и механизмов многосторонней дипломатии. Анализ опыта Организации Объединенных Наций по урегулированию конфликтов будет интересен всем, кто интересуется историей международных отношений, проблемами современного миропорядка, а также вопросами реформирования и повышения эффективности международных организаций.

Написание настоящей книги было бы невозможно без поддержки моей семьи и коллег, научного руководителя Ю.С. Кирьякова. Проведение исследования, которое легло в основу монографии, стало возможно благодаря содействию фонда Карнеги. Автор выражает благодарность Г. Хилле, Э. Храмов, профессору Дж. Саттерлину, Б. Первушиной за помощь в работе над книгой.

¹³ Briscoe N. Britain and UN Peacekeeping 1948-1967. N.Y., 2003; Maloney S. Canada and UN Peacekeeping. Cold War by Other Means. 1945-1970. Ontario, 2002.

Глава 1. Зарождение концепции миротворческих операций ООН (середина 1940-х - начало 1950-х гг.)

§ 1 Система коллективной безопасности и проблема создания вооруженных сил ООН в середине 1940-х – начале 1950-х гг.

Создатели ООН выбрали средний путь между тем, который предлагали циники, утверждающие, что война будет всегда, и вариантом тех, кто мечтал об идеальном мировом порядке.

А. Мак Лэйш

На заключительном этапе Второй мировой войны союзные державы сформировали систему международной безопасности, центральное место в которой занимала ООН. Период определения контуров будущей организации и первых лет работы ООН (1944 – 1947 гг.) стал отправным моментом в развитии миротворческой концепции ООН. Изучение этого периода позволит определить «исходную», «оригинальную» модель поддержания мира, разработанную создателями ООН, обозначить изменение подходов к новой системе безопасности великими державами в послевоенных условиях, а также выявить причины и последствия неудачи в реализации основных элементов системы безопасности.

Разработка конкретных планов создания ООН и ряда ее специализированных учреждений проходила, в основном, накануне и после открытия второго фронта, т.е. в период наиболее интенсивного сотрудничества между союзниками.¹⁴ Это сотрудничество достигло своего наивысшего уровня на международных конференциях в Тегеране, Ялте и сохранялось, в целом, до 1947 г., что позволило разработать общий взгляд на систему мер, направленных на поддержание мира и вести переговоры по поводу ее реализации на практике.

Необходимо подчеркнуть, что создание новой системы поддержания мира являлось одним из приоритетных вопросов в отношениях и планах союзников, тесно связанных с проблемой послевоенного устройства мира. Уже в первоначальный период формирования антигитлеровской коалиции в ряде документов указывалось на необходимость создания эффективной системы коллективной безопасности¹⁵. Даже после разочарования в эффективности Лиги Наций, международная общественность осталась верна идее коллективной безопасности. Как в США, так и в Европе существовали организации, которые разрабатывали проекты создания новой организации международной безопасности или укрепления старой. Широкую поддержку получило предложение об учреждении международных полицейских сил. Предлагалось наделить новую организацию реальными возможностями для выполнения принудительных мер, отсутствие которых помешало Лиге эффективно выполнять свои функции¹⁶.

Однако для каждой из стран-союзниц принципиальное значение имел вопрос не столько о структуре организации, сколько о степени участия в ее буду-

¹⁴ Кочеткова Т.Ю. Вопросы создания ООН и советская дипломатия// Отечественная история. 1995. № 1. С. 27.

¹⁵ Hilderbrand R. Dumbarton Oaks. The Origins of the United Nations and the Search for Postwar Security. Chapel Hill; L., 1990. P. 4.

¹⁶ Luard E. Op. cit. Vol. I. P. 98.

щей деятельности. Так, на пример, для США вопрос членства в международной организации всегда был тесно связан с борьбой изоляционистов и интервенистов. Противостояние этих политических групп, а также вопрос о соотношении полномочий законодательной и исполнительной власти в формулировании внешней политики повлияли на формирование первоначальной концепции Организации Объединенных Наций среди политической элиты Соединенных Штатов. Для СССР участие в международной организации означало возможность занять место, соответствующее геополитическому значению, и легитимизировать свой статус на международной арене. Однако, понимая все положительные моменты участия, советское руководство осознавало, что действовать придется в меньшинстве. Именно поэтому Советский Союз стремился ограничить функции будущей организации только проблемами поддержания международной безопасности.

Для Ф. Рузвельта решение об учреждении международной организации являлось логическим продолжением идей В. Вильсона, а также результатом твердого убеждения, выработанного еще в дебатах 1930-х гг., что предотвращение конфликтов – единственный путь избежать вовлечения в большие войны.¹⁷ В отличие от В. Вильсона, Ф. Рузвельт был сторонником более прагматичного подхода к международным организациям, считая, что, будучи их членом, США смогут обеспечивать порядок в «нестабильных зонах» и способствовать расширению влияния. Он выступал за объединение великих держав, поддерживающих порядок среди малых государств.¹⁸ Таким образом, США рассматривали создание международной организации и основанной на ней системы коллективной безопасности как наиболее вероятный, реализуемый вариант обеспечения национальных интересов. Предполагалось, что вариант участия контингентов США в вооруженных конфликтах за пределами стран под эгидой международной организации сведет к минимуму политические и материальные потери. Учитывая опыт В. Вильсона, администрация Ф. Рузвельта придавала большое значение вопросу пропаганды идеи создания новой организации и нового мирового порядка, а также стремилась заручиться поддержкой республиканцев в Конгрессе.¹⁹ Именно Соединенные Штаты раньше других союзников, в 1940 г. начали разрабатывать концепцию послевоенного устройства и создания системы по поддержанию мира.²⁰

Послевоенное планирование в США основывалось на презумпции победы союзников и продолжения сотрудничества. Консультативный комитет по послевоенной внешней политике (Advisory Committee on Post-War Foreign Policy),²¹ созданный в Госдепартаменте в 1942 г., изучал возможность формулирования системы послевоенной безопасности таким образом, чтобы расширить

¹⁷ Hilderbrand R. Op. cit. P. 5.

¹⁸ Russell R. A History of the United Nations Charter: The Role of the United States, 1940-1945. Washington, 1958. Pp. 228-229.

¹⁹ UN Oral History Interview with Harold Stassen, April 29, 1983. P. 4.

²⁰ Krasno J. The Founding of the United Nations. International Cooperation as an Evolutionary Process. New Haven, 2001. P. 11.

²¹ Postwar Foreign Policy Preparation, 1939-1945, Department of State, Washington, 1949. P. 67.

сферу американского влияния.²² Члены комитета обсуждали и различные варианты создания международных вооруженных сил для будущей всемирной организации. Обсуждались две концепции: учреждение или постоянной международной армии, или сил, создаваемых из национальных контингентов на временной основе. Последний вариант с точки зрения аналитиков представлялся наиболее предпочтительным, как наиболее приближенный к реальности. С другой стороны постоянные международные силы, по мнению экспертов, имели больший стратегический потенциал: наличие постоянных формирований могло оказывать сдерживающее воздействие на потенциального агрессора. Госдепартамент, выступая за широкий, глобальный подход к системе коллективной безопасности, стремился связать вопрос создания международных сил с возможностью ограничения гонки вооружения. Т.е. существование таких формирований должно было содействовать разоружению, а не наоборот.

На высшем уровне вопрос о создании новой международной организации впервые был поставлен в августе 1941 г. во время совместной конференции президента США Ф. Рузвельта и премьер-министра Великобритании У. Черчилля в Арджентии. Ф. Рузвельт предложил образовать англо-американские «полицейские силы» для обеспечения стабильности в послевоенном мире. Более широкая организация безопасности могла возникнуть, по его мнению, лишь спустя 15-20 лет после окончания войны.²³ Данная концепция в измененном варианте легла в основу работы по определению структуры будущей Организации. Таким образом, уже на первых этапах войны союзники начали разрабатывать планы послевоенного устройства мира, в котором важнейшая роль отводилась системе безопасности, основанной на совместном применении силы великими державами. США считали, что новая международная организация должна быть глобальной, исполнять роль единой системы международной безопасности, а также координировать мировую экономическую политику. При помощи регулирующих специализированных институтов планировалось сохранять и воспроизводить «международные режимы», удобные для Америки.²⁴ Такая трактовка организации как «моста» между различными системами не соответствовала подходу Советского Союза.²⁵

На формирование отношения США к будущей организации безопасности оказали известное влияние различные проекты, разрабатывавшиеся во время войны частными организациями и фондами.²⁶ Наиболее влиятельными организациями среди них являлись: Комиссия по изучению мира, Комиссия по изучению основ справедливого и продолжительного мира, Университетский комитет по послевоенным международным проблемам.²⁷

²² Hilderbrand R. Op.cit. P. 21.

²³ Кочеткова Т.Ю. Указ.соч. С. 28.

²⁴ Шенин С.Ю. Еще раз об истоках холодной войны: бреттон-вудский аспект// США: ЭПИ. 1998, № 4. С. 8.

²⁵ Dallin A. The Soviet Union at the United Nations. An Inquiry into Soviet Motives and Objectives. N.Y., 1962. P. 21.

²⁶ Шарова А.Я. США и ООН: концепции и реальности (40-80-е годы) М., 1991. С. 25.

²⁷ Детальный анализ предложений данных организаций и об их воздействии на процесс разработки ООН см. Hilderbrand R. Dumbarton Oaks... Tiwari S.C. Genesis of United Nations: A Study of the Development of the Policy of the USA in Respect of the Establishment of a General International Organization for the Maintenance of International Peace and Security. Varanasi, 1968.

Положения Атлантической хартии продолжили курс на создание новой международной организации по поддержанию мира. В документе целью союзников провозглашалось создание справедливого и безопасного миропорядка в послевоенный период. Положения хартии получили поддержку 26 государств, в том числе и СССР, подписавших Декларацию Объединенных Наций в январе 1942 г. Однако в течение 1942 г. важнейшей проблемой между союзниками оставался вопрос о втором фронте. Процесс разработки планов создания международной организации активизировался в 1943 г. после стратегических побед на основных фронтах, а также появления освобожденных территорий.²⁸ В начале 1943 г. были разработаны американский и британский проекты будущей организации. В проекте США основное место отводилось комитету четырех держав, который отвечал за поддержание безопасности во всем мире.²⁹ В основе британского проекта лежала идея организации мира в «региональные советы», координацию работы которых должен был выполнять совет четырех держав. В ходе неофициальных переговоров между Великобританией и США за основу был принят американский план.

Широкое обсуждение вопроса о международной организации началось на конференции министров иностранных дел в Москве, проходившей с 19 по 30 октября 1943 г., на которой стороны обменялись взглядами по проблеме, а также приняли, при участии Китая, Декларацию четырех наций по вопросу о всеобщей безопасности.³⁰ В документе говорилось о необходимости создания всеобщей международной организации для поддержания международного мира, и закреплялся принцип проведения совместных действий в целях поддержания международной безопасности.³¹

На Тегеранской конференции Ф. Рузвельт изложил И. Сталину свое видение будущей международной организации, в которой США, СССР, Великобритания и Китай играют в мире роль 4 полицейских.³² Предполагалось, что именно эти страны будут нести главную ответственность по поддержанию мира и предпринимать действия в случае угрозы безопасности. Ф. Рузвельт пояснил, что СССР и Великобритания могли бы предоставить сухопутные войска для полицейских сил, а США – военно-морские и воздушные соединения.³³ И. Сталин проявил большой интерес к этому вопросу и отметил, что СССР придает большое значение эффективным мерам по предотвращению агрессии.³⁴

Таким образом, к концу 1943 г. союзники обменялись мнениями о роли и структуре будущей организации, причем очевидно было определенное сходство взглядов. Наиболее четко оно проявлялось в том, что задача такой организации – поддерживать международный мир, опираясь на объединенные вооруженные

²⁸ Кочеткова Т.Ю. Указ. соч. С. 28.

²⁹ Draft Constitution of International Organization. July 14, 1943// Postwar Foreign Policy Preparation, 1939-1945. Washington, 1949. Pp. 472-483.

³⁰ Советский Союз на международных конференциях периода Великой Отечественной войны, 1941-1945. Т.1. М., 1978. С. 339.

³¹ Там же.

³² Советский Союз на международных конференциях... Т.2. С. 115.

³³ Шервуд Р. Рузвельт и Гопкинс. Т.2. М., 1958. С. 478.

³⁴ Кочеткова Т.Ю. Указ. соч. С. 29.

формирования. Однако СССР к тому времени не провел той подготовительной работы по выработке подходов к послевоенному устройству мира и роли международной организации, что была уже сделана в США и Великобритании. Только в сентябре 1943 г. была создана Комиссия по вопросам мирных договоров и послевоенного устройства во главе с М.М. Литвиновым, которая в том числе занималась разработкой планов будущей организации.³⁵

Первый советский документ по проблеме создания международной организации появился в декабре 1943 г. Основные положения документа излагались в русле идей о «полицейских функциях» великих держав.³⁶ Особый акцент комиссия сделала на статусе Совета, состоящего из четырех держав, который должен быть поставлен над организацией. Подчеркивалось, что необходимо создать такое положение, при котором никакое политическое решение не должно быть принято вопреки его воле. При выполнении обязательств в рамках организации страны должны заключать между собой дву- и многосторонние договоры, в которых конкретно уточнялся объем военных обязательств между собой. В записке заместителя министра иностранных дел И. Майского о «желательных основах будущего мира» от 11 января 1944 г. указывалось, что «наличие органов для сохранения международного мира в послевоенных условиях необходимо», хотя разработка ее структуры и функций требует «теоретической работы и немало экспериментирования».³⁷ СССР первоначально считал, что деятельность организации должна ограничиваться проблемами безопасности, чтобы избежать вмешательства во внутренние дела государств.³⁸ Таким образом, к началу 1944 г. в общих чертах наметился советский подход к международной организации коллективной безопасности: необходимость создания международного органа, построенного на принципе «руководящей роли большой четверки», наделенного правом проводить свои решения в принудительном порядке.

В августе 1944 г. США, Великобритания и СССР обменялись меморандумами о структуре будущей организации для того, чтобы определить круг вопросов, которые должны были обсуждаться на конференции в Думбартон-Окс. В меморандуме правительства Великобритании было дано наиболее детальное описание системы урегулирования споров, как мирными, так и принудительными методами посредством будущей Организации.³⁹ В нем указывалось, что время создания международных полицейских сил не наступило, т.к. реализация этой идеи подразумевает существование всемирного государства и наличие более широкого международного сотрудничества.⁴⁰ Предлагалось учредить вооруженные силы организации и Военно-Штабной комитет при Всемирном Совете для координации руководства ими.⁴¹ Эта идея являлась своего рода перера-

³⁵ Филитов А.М. В комиссиях Наркоминдела// Вторая Мировая война. Актуальные проблемы. М., 1995. С. 55.

³⁶ Кочеткова Т.Ю. Указ. соч. С. 31.

³⁷ Записка И. Майского «О желательных основах будущего мира» от 11 января 1944 г.// Вестник архива. 1995. № 4. С. 139.

³⁸ Yale –UN Oral History Interview with Alexei Roschin on May 25, 1990/ Interviewer J. Sutterlin. P. 8.

³⁹ Советский Союз на международных конференциях... Т.3. С. 84.

⁴⁰ Там же. С. 85.

⁴¹ Там же. С. 88.

боткой принципа, на основе которого была построена система соединенных штабов, разработанная в период совместных действий с США.⁴²

На позицию США в вопросе определения формата вооруженных сил будущей организации влияла позиция Конгресса. Члены Конгресса опасались, что учреждение подобных формирований позволит исполнительной власти бесконтрольно использовать ресурсы и посылать войска за границу в обход мнения представительной власти. Учитывая возможное противодействие со стороны Конгресса,⁴³ администрация Ф. Рузвельта в меморандуме предложила схему, согласно которой государства-члены организации берут на себя обязательства предоставлять вооруженные силы Совету на основе заключения общего соглашения (в процессе ратификации которого бы участвовал и Конгресс).⁴⁴

Предложения СССР также предусматривали возможность предоставления войск на основе особого соглашения между государствами-членами. Хотя СССР признавал, что учреждение международных полицейских сил невозможно и несвоевременно. Особое место в предложениях советской стороны занимала идея создания международного военно-воздушного корпуса для осуществления срочных военных мероприятий.⁴⁵

Таким образом, на стадии обмена меморандумами о будущей международной организации между союзниками, страны отказались от плана учреждения международных полицейских сил, непосредственно подчиненных и предоставленных в распоряжение организации. Союзники также согласовали общую схему механизма поддержания мира, где ключевая роль отводилась Всемирному Совету, которому передавалось право распоряжаться войсками, предоставленными организации государствами-членами. Данная схема и легла в основу соответствующих положений Устава ООН.

На конференции представителей СССР, США, Великобритании и Китая в Думбартон-Окс, (с 21 августа по 28 сентября 1944 г.) в основу обсуждения были положены американские предложения, как наиболее проработанные.⁴⁶ Примерная общность предварительных документов участвовавших в переговорах стран, а также всеобщее убеждение в необходимости создания международной организации,⁴⁷ позволило сторонам достаточно быстро договориться о структуре и задачах будущей Организации Объединенных Наций.⁴⁸ Ведущая роль в Организации и в системе безопасности закреплялась за великими державами. Основным компонентом системы должен был стать Совет Безопасности, в распоряжении которого должны были находиться вооруженные силы.

Конкретные вопросы наделения организации вооруженными силами обсуждалась на конференции в подкомитете по военным вопросам. На первом за-

⁴² Hilderbrand R. Op.cit. P. 158.

⁴³ Ibid., P.146.

⁴⁴ Советский Союз на международных конференциях... Т.3. С. 57.

⁴⁵ Там же. С. 99.

⁴⁶ Кочеткова Т.Ю. Указ. соч. С. 35.

⁴⁷ Gladwyn J. Founding the UN: Principles and Objects// The United Kingdom – The United Nations. Basingstoke; London. 1990. P. 37.

⁴⁸ Были определены функции и состав основных органов организации: Генеральная Ассамблея, Совет Безопасности, Международный Суд, Экономический и социальный Совет и Секретариат.

седании подкомитета представитель СССР, неожиданно для британской и американской делегации,⁴⁹ поставил вопрос о необходимости учреждения на постоянной основе международного воздушного корпуса. Советская делегация придавала этому предложению большое значение, т.к. подобные формирования имели преимущество быстрого разведывания во время кризисов.⁵⁰ Проблема воздушного корпуса доминировала в период обсуждения военных вопросов на конференции в Думбартон-Окс.

Судя по материалам Госдепартамента, вариант создания воздушного корпуса рассматривался комитетом послевоенного планирования в 1942-1943 гг., как проект, имеющий большой потенциал. Однако национальные интересы взяли верх над военными. Кроме того аналитики полагали, что создание подобного корпуса будет способствовать гонке вооружений, поэтому идея была отвергнута.⁵¹ В ходе неформальных консультаций между американской и британской делегациями было принято решение настаивать на том, что вооруженные силы Организации должны создаваться из национальных контингентов, предоставляемых в распоряжение Совета. В итоге, очевидно проверив отношение союзников к идее воздушного корпуса, советская делегация отзывала свое первоначальное предложение. А.А. Громыко в беседе с Э. Стеттиниусом заявил, что необходимо изложить параграф о вооруженных силах в общих чертах.⁵² Таким образом, в основу системы коллективной безопасности лег принцип национальных квот при формировании вооруженных сил, передаваемых в распоряжение организации. В тексте итогового документа «Предложения относительно создания Всеобщей международной организации безопасности»,⁵³ помимо этого принципа были закреплены также положения о создании Военно-штабного Комитета (ВШК) и возложения особых задач на военно-воздушные силы.⁵⁴ Использование контингентов национальных военно-воздушных сил предусматривалось для срочных совместных принудительных действий. Решение о применении вооруженных сил ООН должно приниматься Советом, а ВШК должен был оказывать ему помощь по вопросам, связанным с использованием и командованием войсками.⁵⁵

Очевидно, что уже на этапе разработки Устава ООН были определены только принципиальные подходы к будущим вооруженным силам. Конференция в Думбартон-Окс не смогла выработать положения о порядке применения вооруженных сил, приемлемые для всех держав. За рамками обсуждения остались вопросы командования, численности и другие конкретные параметры. Во многом это было связано с тем, что ни США, ни Великобритания не могли окончательно определить каково будет их участие в послевоенном поддержании мира.⁵⁶ Общее видение проблемы вооруженных сил было выработано, од-

⁴⁹ Hilderbrand R. Op.cit. P. 144.

⁵⁰ Арыстанбекова А. Конференция в Думбартон-Окс// Международная жизнь. 2002. №8. С. 118.

⁵¹ Hilderbrand R. Op.cit. P. 148.

⁵² The Diaries of Edward R. Stettinius, Jr. 1943-1946/ ed. by T. Capbell and G. Herring. N.Y., 1975. P. 130.

⁵³ Советский Союз на международных конференциях... Т.3. С. 128.

⁵⁴ Черномордик Е.Я. Международные вооруженные силы// Советское государство и право. 1947. № 5-6. С. 64.

⁵⁵ Крылов С.Б. История создания ООН. Разработка текста Устава ООН (1944 -1945) М.,1960. С. 57.

⁵⁶ Hilderbrand R. Op.cit. P. 158.

нако не было достигнуто единства в вопросе о применении права «вето» в Совете Безопасности, ответственного за принудительные меры.

Вопрос о составе и правилах голосования в Совете Безопасности решался на Ялтинской конференции в феврале 1945 г. Союзники одобрили американский проект – так называемую «ялтинскую формулу».⁵⁷ Она предусматривала, что «право вето» не должно применяться при решении процедурных вопросов. Страна, являющаяся одной из сторон конфликта, должна воздержаться от голосования при принятии решений, касающихся мирного урегулирования споров.⁵⁸ С принятием формулы голосования завершился этап предварительной работы создания международной организации и системы безопасности.

На конференции Объединенных Наций в Сан-Франциско (25 апреля – 25 июня 1945 г.) на основании результатов работы встречи в Думбартон-Окс и в Ялте завершилась работа над Уставом Организации. Поскольку основные принципы системы безопасности уже были обсуждены, в Сан-Франциско происходила их детализация.⁵⁹ Выдвинутые рядом стран поправки касались, прежде всего, расширения полномочий при принятии решений Советом Безопасности стран, предоставляющих войска. Было принято решение, что страны, контингенты которых используются для проведения принудительных мер, должны привлекаться к работе Совета с правом голоса.⁶⁰ Ряд уточнений был внесен в статьи о содержании специальных соглашений о предоставлении Совете Безопасности странами-членами воинских контингентов.

Комплекс мер по поддержанию коллективной безопасности, предусмотренный в Уставе ООН и окончательно сформулированный на конференции в Сан-Франциско, включал в себя процедуры мирного урегулирования споров, а также совместные действия для предотвращения и устранения угрозы миру. Конкретные действия в случае международного спора и угрозы нарушения мира были сформулированы в гл. VI и VII Устава ООН.

Глава VI предусматривает следующие меры мирного разрешения споров: переговоры, обследование, посредничество, примирение, арбитраж, обращение к региональным органам.⁶¹ Страны-члены ООН должны «стараться разрешать любой спор путем использования этих методов», они также могли «доводить спор до сведения Совета Безопасности или Ассамблеи». Совет, в свою очередь, может требовать разрешения международных споров при помощи названных средств, а также расследовать любой спор и рекомендовать процедуру урегулирования.⁶² Таким образом, при возникновении спора, продолжение которого угрожает международному миру, Устав предполагал вариант применения тех или иных мирных методов урегулирования споров не только Советом Безопасности, но и Генеральной Ассамблеей.

⁵⁷ Статья 27 Устава ООН.

⁵⁸ Советский Союз на международных конференциях... Т.4. С. 274.

⁵⁹ Комиссия имела 4 комитета. Первый комитет занимался вопросами структуры и процедуры, второй – мирного урегулирования споров, третий – действиями в случае угрозы миру, четвертый – региональные мероприятия.

⁶⁰ Советский Союз на международных конференциях... Т.5. С. 451.

⁶¹ Ст.33 Устава ООН.

⁶² Ст.34, ст.36 Устава ООН.

В гл. VII содержится перечень действий в случае угрозы миру, нарушения мира и актов агрессии. Совет Безопасности определяет наличие угрозы миру, делает рекомендации и решает, какие меры необходимо предпринять⁶³, а также распоряжается вооруженными силами, которые предоставляются по требованию Совета Безопасности государствами-членами⁶⁴. Совет Безопасности сначала предпринимает меры, не связанные с использованием вооруженных сил: разрыв экономических и дипломатических отношений (ст.41). Если Совет сочтет, что такие меры недостаточны, он может предпринять необходимые принудительные действия вооруженными силами: демонстрацию, блокаду и другие операции воздушных, морских или сухопутных сил членов Организации (ст. 42). Именно на Совет Безопасности гл. VII Устава возлагает ответственность за предотвращение агрессии. К его компетенции отнесены все вопросы по вооруженным силам ООН.

Анализ процесса разработки Устава ООН, показывает, что положения, касающиеся методов разрешения международных конфликтов и принуждения к миру, были согласованы без особых затруднений. Большинство изменений, которые были внесены в проект гл. VII на конференции в Сан-Франциско, касались порядка расположения нормативного материала и носили редакционный характер.⁶⁵ Наиболее существенные разногласия вызвала процедура голосования в Совете Безопасности – главном органе, ответственном как за вооруженные силы ООН, так и за всю систему коллективной безопасности в целом. Заложенный в Уставе Организации принцип единогласия обеспечивал равенство всех великих держав.⁶⁶ Страны – победительницы сконцентрировали все усилия на разработку такого формата организации, который предоставил бы им широкие полномочия в установлении мира. Они реализовывались через их статус постоянных членов Совета Безопасности и обладание правом «вето». Постоянные члены не только получили возможность влиять на деятельность организации, но и использовать свои вооруженные силы в интересах ООН далеко за своими пределами.

Создание Организации Объединенных Наций ознаменовало переход от многополярной модели мира к системе согласованного регулирования международных отношений на надгосударственной основе. Главная задача союзников состояла в разработке такого механизма, который бы учитывал интересы ведущих держав, прежде всего СССР и США, при принятии важнейших решений. Основное внимание сконцентрировалось на предотвращении эскалации конфликта. В Уставе основное внимание уделяется применению силы постоянными членами Совета Безопасности, а не определению процесса использования вооруженных сил самой ООН⁶⁷. Система коллективной безопасности была направлена, прежде всего, на прекращение вооруженных конфликтов, что ограничивало возможность разрешения скрытых причин конфликта.⁶⁸ В Уставе со-

⁶³ Ст. 39 Устава ООН.

⁶⁴ Ст.43. Устава ООН.

⁶⁵ Семенов В.С. Вооруженные силы ООН (практика применения) М., 1976. С. 38.

⁶⁶ Корниенко Г. М. «Холодная война». Свидетельство ее участника. М., 2001. С.48.

⁶⁷ Claude I. Jr. United Nations use of Military Force// Journal of Conflict Resolution. 1963. Vol. VII. № 2. P. 120 .

⁶⁸ Fetherston A.B. Op. cit. P. 8.

хранялась возможность для применения вооруженной силы государствами-членами благодаря закреплению права на коллективную и индивидуальную самооборону (ст. 51). Это положение в дальнейшем стало использоваться для оправдания односторонних действий, поскольку любое государство считает законным использование силы для защиты своих жизненно важных интересов.

Механизм формирования вооруженных сил ООН (ВС ООН) также отвечал, прежде всего, интересам союзников. Право оперативного распоряжения контингентами стран-членов передавались Совету Безопасности только на основе заключенного официального соглашения, т.е. предусматривалось возникновение отношений между государствами-членами только с Советом Безопасности, а не всей организацией.⁶⁹ Устав не предусматривал детального механизма организации и деятельности вооруженных сил ООН. Он ограничивался провозглашением общих принципов и указанием органов, ответственных за воплощение их на практике.

В момент разработки Устава никто серьезно не задумывался над проблемой: как данный механизм будет реализовываться, какова будет природа и форма существования вооруженных сил ООН. Это было связано с несколькими факторами.

Во-первых, предполагалось, что сотрудничество союзников продолжится и после окончания войны. Считалось что сохранение военного взаимодействия необходимо для недопущения новой агрессии со стороны «вражеских государств».

Во-вторых, система поддержания мира была в основном направлена на предотвращение возрождения японского и германского милитаризма.⁷⁰ Именно поэтому Устав не предусматривал вариантов действий в случае конфликта между постоянными членами Совета Безопасности или странами, пользующимися их поддержкой, а также функционирования ООН в условиях разногласия великих держав. Система коллективной безопасности основывалась на опыте окончившейся войны и была направлена против поверженных врагов. Например, некоторые проекты международных вооруженных сил, обсуждавшиеся в конце 1940-х гг., основывались на анализе опыта объединенного командования союзников.⁷¹

В-третьих, поскольку ответственность за принятие важнейших решений лежала на Совете Безопасности, стороны предполагали, что при создании вооруженных сил будут учтены интересы каждого из них. В обстановке завершающейся мировой войны и периода послевоенной реконструкции, правительства были крайне не заинтересованы в том, чтобы связывать себя конкретными обязательствами о предоставлении тех или иных контингентов.

В целом анализ системы коллективной безопасности, предусмотренной в Уставе ООН, показывает, что она не значительно отличается от системы, на ко-

⁶⁹ Rikhye I.J., Harbottle M., Egge B. *The Thin Blue Line International Peacekeeping and its Future*. New Haven, 1974. P. 25.

⁷⁰ В Уставе существуют статьи 53 и 107, допускающие возможность применения вооруженной силы против бывших «вражеских государств».

⁷¹ Например, Rowar-Robinson G.A. *An International General Staff*. L., 1948.

торой базировалась Лига Наций. Воплотившаяся в Уставе концепция системы безопасности, являлась единственно возможным тогда вариантом.

Преобладание в послевоенном мире двух наиболее мощных держав, СССР и США, которое очень быстро переросло в противостояние, сделало ООН «заложницей» развития отношений между бывшими союзниками, поскольку организация могла играть роль центра мировой политики только при условии сотрудничества великих держав. Первые послевоенные годы с 1945 г. по 1947 г. стали своеобразным переходным периодом, как для ООН, так и для всей системы международных отношений. Объединенные Нации переживали этап становления, «отладки» административной и организационной системы. Несмотря на нарастание противоречий между США и СССР из-за нежелания американским руководством признать советские сферы влияния в Восточной Европе, эти годы проходили под знаком продолжения диалога, в том числе и в ООН. Важнейшими вопросами на повестке дня Организации были проблемы ядерного оружия и поддержания международной безопасности. Конструктивное обсуждение этих проблем затруднялось не только преддверием «холодной войны», но и ситуацией, которая сложилась в ООН, где образовалось так называемое «автоматическое прозападное большинство». ⁷² В Генеральной Ассамблее в конце 1940-х гг. западный блок мог рассчитывать на 51 голос, в то время как ориентировавшиеся на СССР страны имели 5 голосов. В Совете Безопасности кроме 5 постоянных представителей, входили 2 представителя от Латинской Америки, по одному от Западной и Восточной Европы, стран Британского Содружества и Азии. Это также обеспечивало западному блоку преимущество при голосовании: 8 против 2. Обладая данным преимуществом, западные державы могли обеспечить принятие любого необходимого решения (в случае, если не применялось право «вето»). ⁷³

США, а также другие страны Запада, провозглашали ООН центром своей международной политики. Для СССР важнейшее значение имела проблема сохранения и укрепления влияния внутри своей сферы безопасности. Уже в 1946 г. по мере осознания принципиальных отличий идеологических и политических установок СССР и Запада, Соединенные Штаты пришли к выводу об «отсутствии у СССР приверженности к идеалам ООН». А отношение Москвы к Организации характеризовалось как «прагматичное, основанное на тактических соображениях». ⁷⁴ В условиях наметившегося глобального противостояния США и его союзники стремились использовать все возможности, включая и потенциал ООН, для усиления своих позиций ⁷⁵. Стратегия США была направлена на использование Организации в своих интересах, сначала в качестве инструмента давления на СССР (например, в случае иранского и греческого кризисов), а в

⁷² Шарова А. Я. Указ. соч. С. 28.

⁷³ Luard E. *Op. cit.* Vol. I. P. 97.

⁷⁴ Из «длинной телеграммы» Дж. Кеннана. Первые письма с «холодной войны» // *Международная жизнь*. 1990. № 11. С. 142.

⁷⁵ Maloney S. *Op. cit.* P. 16.

дальнейшем – на установление контроля над урегулированием конфликтов в ее рамках.⁷⁶

Действительно, СССР не рассматривал ООН в качестве основного инструмента своей внешней политики. Акцент делался на двухсторонней дипломатии. СССР рассчитывал занять более сильную позицию в ООН, однако уже после иранского кризиса 1945-1946 гг., стало очевидно, что Организация может быть серьезным инструментом воздействия на позиции стран, который не подконтролен Советскому Союзу⁷⁷. Оказавшись в меньшинстве в Генеральной Ассамблее, испытывая серьезное противодействие со стороны остальных постоянных членов Совета Безопасности, СССР начинает активно применять право «вето». Страны советского блока понимали, что в сложившейся обстановке у них практически не осталось места для маневра, поэтому основная стратегия их поведения в ООН в течение многих лет западного превосходства оставалась неизменной: недопущение отклонения от Устава, безусловное сохранение главенствующей роли Совета Безопасности в вопросе поддержания мира и использования вооруженных сил ООН. Сохранение неизменности принципов Устава и системы органов ООН являлось единственным средством, способным защитить советский блок, который находился в меньшинстве в первые десятилетия существования Организации.

В период обострения ситуации на Балканах в 1947 г., в отсутствии прогресса на переговорах по германскому вопросу, руководству западных стран стало ясно, по словам Г. Джебба, что «русские не будут играть в ООН».⁷⁸ Исчезла возможность конструктивной работы, как в многосторонних, так и в двухсторонних отношениях между ведущими державами. Такой подход привел к тому, что ООН перестала быть местом сотрудничества, а превратилась в международную трибуну для конфронтации и взаимных обвинений. На долгие годы открытая дипломатия ООН стала носить отпечаток идеологического противостояния, а большинство решений приниматься в результате неофициальных встреч.

Именно в такой обстановке в период 1946-1948 гг. проходили переговоры о создании вооруженных сил ООН (ВС ООН), которые должны были обеспечить реализацию системы принудительных мер, направленных на поддержание международной безопасности, предусмотренной в гл. VII Устава ООН. На втором заседании 25 января 1946 г. Совет Безопасности обратился к правительствам США, СССР, Франции, Великобритании и Китая назначить своих представителей в ВШК.⁷⁹ По предложению США между постоянными членами Совета в январе прошли неформальные консультации по вопросу организации работы комитета.⁸⁰ ВШК начал работу 3 февраля 1946 г., а 16 февраля Совет Безопасности поручил комитету представить рекомендации относительно «основных принципов, которые должны быть положены в основу организации вооружен-

⁷⁶ Finger S. Op.cit. P. 48.

⁷⁷ Dallin A. Op.cit. P. 28.

⁷⁸ UN Oral History Interview with Lord Gladwyn Jebb, June 21, 1983. P. 14.

⁷⁹ Документ ООН. S/RES/I (1946)

⁸⁰ Foreign Relations of the United States (FRUS). 1946. Vol. I. Washington, 1972. P. 728.

ных сил ООН». ⁸¹ За основу обсуждения процедуры работы ВШК был взят документ «Функционирование и организация ВШК ООН», разработанный представителями США. ⁸²

Члены комитета поставили перед собой задачу разработать общие принципы, которыми должен руководствоваться Совет Безопасности при учреждении сил ООН. В марте 1946 г. в рамках ВШК создаются 2 подкомитета. Первый занимался разработкой общих принципов, второй – стандартной формы соглашений между государствами-членами о предоставлении контингентов для сил ООН. Каждый постоянный член Совета Безопасности обязался предоставить свои предложения в оба подкомитета. В США полагали, что необходимо подготовить силы для передачи в распоряжение ООН уже к 1 января 1947 г. ⁸³ Однако СССР постоянно откладывал дату предоставления доклада. ⁸⁴

К декабрю 1946 г. прогресс в работе ВШК не был значительным: делегации достигли лишь договоренностей относительно состава и функций вооруженных сил. В итоге было определено, что «вооруженные силы могут быть созданы для поддержания или восстановления международного мира в случаях существования любой угрозы, нарушения мира или акта агрессии. Они должны состоять из таких соединений национальных вооруженных сил, которые обычно содержатся в составе сил государств-членов ООН. В распоряжение Совету Безопасности подразделения должны предоставляться государствами-членами ООН из числа более подготовленных». ⁸⁵

Сторонам удалось прийти к согласию по следующим вопросам:

1. Возможность предоставить контингенты признавалась за каждым государством-членом, но ведущая позиция должна быть обеспечена государствам – постоянным членам Совета Безопасности.

2. Контингенты должны использоваться только по решению Совета Безопасности на период необходимый для выполнения задач, обозначенных в ст. 42 Устава ООН.

3. Государства-члены должны предоставить необходимый транспорт, снабжение и пополнение для своих контингентов.

4. Во время выполнения заданий Совета Безопасности контингенты должны работать под стратегическим руководством ВШК, но каждый контингент будет сохранять своего командующего и национальные черты, и подчиняться принятым в своей стране правилам и дисциплине.

В соответствии с решением Совета Безопасности к 30 апреля 1947 г. комитет представил «Доклад об общих принципах, определяющих организацию вооруженных сил, предоставляемых членами Объединенных Наций в распоряжение Совету Безопасности». ⁸⁶ Из 41 статьи доклада члены комитета смогли

⁸¹ Yearbook of United Nations, 1946-1947. N.Y., 1948. P. 423.

⁸² Ibid., P. 734.

⁸³ Memorandum by the Associate Chief of Division of International Security Affairs Notes Regarding Status of SWNCC 219/8 "US Guardians to the Security Council// FRUS, 1946. Vol. 1. Washington, 1972. P. 769-771.

⁸⁴ Boulden J. Prometheus Unborn: The History of the Military Staff Committee. Ottawa. 1993. P. 3.

⁸⁵ Архив внешней политики Российской Федерации (АВП РФ). Ф. 433, оп. 1, п. 2, д. 230, л. 74-75.

⁸⁶ Документ ООН S/336 (1947).

прийти к согласованному решению при формулировке 24 статей, причем 1 статья, (ст.18) была принята условно.

Разногласия при разработке доклада возникли как между США и СССР, так и между странами западного блока. Но основное противоречие обозначилось в подходах СССР и США как к сути коллективной безопасности, так и к ее основному элементу – вооруженным силам. Для США учреждение сил ООН было тесно связано с широким кругом проблем. Соединенные Штаты стремились связать этот вопрос с проблемами разоружения, создания системы безопасности, способной оказывать воздействие в любой точке мира⁸⁷. Особенно важно было достижение прогресса в учреждении международных сил для поддержания имиджа ООН как Организации, которая обладает эффективным механизмом поддержания мира. Быстрейшая реализация положений ст. 43 Устава отвечала интересам США. Однако Госдепартамент стремился при решении этого вопроса сохранять пространство для маневра и интерпретации. СССР, настаивая на том, что вооруженные силы ООН не должны использоваться против постоянных членов Совета Безопасности, выступал против создания крупных формирований под эгидой Организации. Советская делегация применяла особую тактику работы в ВШК. Она наставляла на том, чтобы сначала закрепить принципиальные положения, руководящие принципа, а только потом начинать переговоры о точном количестве и составе сил. Такая тактика вызывала недовольство у других участников переговоров и вызвала подозрение в том, что СССР стремится затянуть переговоры.

Существовали противоречия и между другими членами комитета. Так, например, Китай и Франция высказывались за предоставление права на освобождение стран от обязательств по предоставлению войск в случае складывания чрезвычайных обстоятельств. США, СССР и Великобритания выступили против, из-за сложности определения «чрезвычайности» обстоятельств на практике. Британия и Франция настаивали на том, чтобы Совет Безопасности назначал не только верховного командующего всех сил, но и отдельных командующих для различных родов войск (возможно надеясь на то, что именно их представители займут эти посты в дальнейшем). Однако это предложение было отклонено другими державами. Проблема финансирования, одна из важнейших при учреждении вооруженных сил, не смотря на предложение Франции, не обсуждалась.⁸⁸

Фактически из 16 несогласованных принципов, самые серьезные разногласия возникли при формулировке 11, 21, 26, 27 и 32 статей. Важнейшее противоречие возникло относительно состава контингентов, предоставляемых постоянными членами в распоряжение Совету Безопасности, а также по вопросу определения общей численности ВС ООН. У всех членов ВШК возникли возражения при обсуждении данных принципов.⁸⁹ Менее существенные разногла-

⁸⁷ Memorandum by the United Nations Representatives on the Military Staff Committee. Principles to be Advocated by US in Preparing Military Agreements between Security Council and Member Nations of UNO// FRUS. 1947. Vol. 1. Washington, 1973. P. 759.

⁸⁸ АВП РФ. Ф. 433, оп. 2, п. 5, д. 23, л. 29.

⁸⁹ Rikhye I.J. Harbottle M. Egge B. Op.cit. P. 39.

сия при выработке документа вызвала формулировка текста введения к докладу, принципа определения степени готовности вооруженных сил, порядка их перемещения и вопроса учреждения подкомитетов ВШК.

Вопрос о порядке передачи вооруженных сил в распоряжение Совету Безопасности рассматривался в 11 статье доклада. СССР последовательно выступал за соблюдение принципа равенства при определении размера контингентов, предоставляемых постоянными членами Совета. Советская сторона считала, что это позволит предотвратить возможность создания привилегированного положения для одного из постоянных членов Совета Безопасности. Западный блок выступал за принцип сравнительно равных вкладов. Такая позиция мотивировалась тем, что принцип равенства участия мог привести к тому, что страны будут повышать уровень своей боеготовности до уровня самого сильного из участников,⁹⁰ и тем самым способствовать гонке вооружений.

Статьи 20 и 21 касались продолжительности пребывания вооруженных сил на чужой территории. Если представители США, Великобритании и Китая не устанавливали никаких определенных сроков пребывания, то делегация СССР предлагала ограничить его 30-90 днями, что позволило бы исключить использование сил в целях, не связанных с сохранением безопасности. Сами сроки пребывания предлагалось определить в специальном соглашении.⁹¹ Позиция СССР была обусловлена опасениями, что неопределенность срока создаст предпосылки для вмешательства во внутренние дела государств. Западные державы считали, что четкое определение сроков заранее – невозможно, поскольку необходимо рассматривать каждый случай в отдельности.

Статья 26 определяла принцип дислокации вооруженных сил ООН. Советское предложение: силы размещаются в границах собственной территории. В редакции США, Великобритании и Китая – силы должны базироваться на территориях, указанных в особых соглашениях. Месторасположение, таким образом, должно было определяться самим государством или соглашением о предоставлении ООН ряда баз для размещения войск. СССР выступил против, поскольку реализация данного предложения могла нарушить суверенные права государств. Не обладая, в отличие от западных держав, колониальными владениями, СССР не имел возможности воспользоваться преимуществами, в случае выполнения положений данной статьи, а наоборот подвергался опасности, поскольку статья узаконивала присутствие войск западного блока по всему миру.

Противоречия возникли и по порядку предоставления вооруженным силам ООН помощи и права прохода через территории суверенных государств (статья 27). СССР настаивал на установлении четкой процедуры реализации данного права: оно должно было предоставляться по требованию Совета Безопасности и в соответствии с отдельными соглашениями. США, Великобритания и Китай предлагали оговорить право прохода вооруженным силам в особом соглашении.

⁹⁰ Draft Final Report of the MSC on the General Principles Governing the Organization of the Armed Forces Made Available to the Security Council of the UN. June 10, 1947//FRUS. 1947, Vol. I. Washington, 1973, Pp. 492-495.

⁹¹ АВП РФ. Ф. 433, оп. 2, п. 5, д. 22, л. 28.

Статья 32 казалась вопросом тылового обеспечения. СССР выступил против проекта статьи, согласно которому одна страна была вправе предоставлять помощь контингентам войск ООН, в случае ее неспособности полностью выполнить свои обязательства.⁹² СССР полагал, что, настаивая на принятии данного положения, западные державы пытаются занять доминирующую позицию в войсках ООН в целом и в модернизации контингентов третьих стран. В случае реализации положения существовала вероятность того, что силы ООН попадут под контроль альянса враждебных для СССР государств. Западные державы отвергали критику Советского Союза, указывая на то, что только помощь государствам в обеспечении контингентов позволит малым государствам участвовать в вооруженных силах ООН.

В Совете Безопасности постатейное обсуждение несогласованных положений доклада ВШК проходило в июне 1947 г.,⁹³ но согласовать позиции так и не удалось.⁹⁴ Утвердив 25 статей общих принципов, по которым удалось достигнуть единства позиций, Совет прекратил обсуждение вопроса в целом. Это свидетельствовало о том, что стороны не были реально заинтересованы в функционировании системы коллективной безопасности ООН, а стремились сделать ее инструментом своей политики.

После того, как не удалось прийти к единству по вопросам об общих принципах, ВШК в мае 1947 г. перешел к обсуждению вопроса об общей численности и составе сил ООН⁹⁵ на специальном подкомитете, задача которого состояла в проведении предварительных расчетов. Подкомитет должен был также подготовить проект стандартной формы особого соглашения между Советом Безопасности и странами, предоставляющими войска.⁹⁶

К августу 1947 г. все члены ВШК представили согласованные оценки общей численности вооруженных сил. Новый этап переговоров отчетливо подчеркнул противоречия между СССР с одной стороны и другими постоянными членами Совета Безопасности. Их суть сводилась к следующему: Советский Союз выступал за соблюдение принципа равенства при формировании таких сил. США, Великобритания, Франция и Китай отстаивали принцип «сравнительно равного», т.е. когда вклад каждого из участников мог изменяться в зависимости от мощности того или иного компонента. С точки зрения СССР принятие такого принципа давало бы возможность определенным странам занять господствующее положение в вооруженных силах ООН и использовать их в ущерб законным интересам других стран.

Неформальные переговоры затянулись до декабря 1947 г. и проходили на фоне ухудшения отношений между США и СССР в связи с конфликтом по германскому вопросу, провозглашением «доктрины Трумэна» и плана Маршалла. СССР не желал идти на компромисс по вопросу создания вооруженных сил ООН, справедливо полагая, что в существующих политических условиях

⁹² Там же. л. 33.

⁹³ Security Council Official Records (SCOR). Second year. S/PV. 139, 142-145, 146, 149, 157.

⁹⁴ Из 41 статьи статей Совет Безопасности не мог прийти к единству по 16.

⁹⁵ Документ ООН S/483 (1947).

⁹⁶ АВП РФ. Ф. 433, оп. 4, п.16, д. 14, л. 2-3.

создание таких сил крайне нежелательно. Действительно, Госдепартамент США рассматривал проблему учреждения сил ООН не только как способ повышения эффективности Организации, но и изучал возможность их применения «по рекомендации соответствующих комитетов ООН на Балканах и в Палестине»,⁹⁷ что также противоречило интересам СССР.

С января по июнь 1948 г. ВШК предпринял попытку согласовать доклад об общей численности и составе вооруженных сил ООН, представленный подкомитетом. Предложения США в этом вопросе расходились с оценками других стран.⁹⁸ США считали, что основное ядро сил должно насчитывать 20 дивизий, около 4000 самолетов, 3 линейных корабля, 15 крейсеров, 6 авианосцев и 84 – эсминцев.⁹⁹ Другие державы были более осторожны в своих оценках. По расчетам французских военных силы ООН должны были состоять из 16 дивизий, 1275 самолетов, 3 линейных кораблей, 6 авианосцев. По данным Великобритании они должны включать в себя 8-13 дивизий, 1200 самолетов, 2 линейных корабля, 4 авианосца и 6 крейсеров.¹⁰⁰

СССР, полагая, что сначала необходимо определить принципы формирования вооруженных сил, не представил подобных данных, однако его позиция была ближе к оценкам, представленным Францией, Китаем и Великобританией.¹⁰¹ Поскольку западные державы в любом случае доминировали бы в будущих вооруженных силах, СССР находился в заведомо невыгодном положении и стремился предотвратить создание военных формирований, надежный контроль над которыми не будет ему обеспечен. По этой причине Советский Союз выступал против включения в любые контингенты линейных кораблей и авианосцев.¹⁰² США, напротив, считали, что численность сил ООН должна настолько превосходить потенциал вероятного врага, чтобы свести к минимуму возможность возникновения вооруженного конфликта и людские потери.¹⁰³ Позиция США в данном вопросе была неприемлема для СССР, т.к. противоречила интересам национальной безопасности. Великобритания, Франция и Китай не могли позволить себе в послевоенных условиях предоставлять ООН крупные формирования.

В результате переговоров, к июню 1948 г. ВШК удалось согласовать только общую численность наземных войск, которая должна равняться 15 дивизиям.¹⁰⁴ Не было достигнуто компромисса по поводу соотношения численности военно-морских и военно-воздушных сил. К тому времени ни одна из держав не была заинтересована в реализации системы коллективной безопасности. Госдепартамент, несмотря на общественное мнение и решения Конгресса, при-

⁹⁷ Memorandum by the Associate Chief of the Division of International Security Affairs to the Director of the Office of Special Political Affairs. May 2, 1947// FRUS, 1947. Vol. 1. Washington, 1973. P. 648.

⁹⁸ Johnson E. British Proposals for a United Nations Force (1946-1948)// Britain and the First Cold War. L., 1990. P. 123.

⁹⁹ Yearbook of United Nations, 1947-1948. N.Y., 1949. P. 495.

¹⁰⁰ Ibid., P.496.

¹⁰¹ Goodrich L., Simons A. The Rise and Fall of the Military Staff Committee// The United Nations and Maintenance of International Peace and Security. Washington, 1955. P. 222.

¹⁰² Johnson E. Op. cit. P. 124.

¹⁰³ Boulden J. Op.cit. P. 9.

¹⁰⁴ АВП РФ. Ф. 433, оп. 4, п.16, д. 14, л. 4.

зывающих к скорейшему созданию вооруженных сил ООН (резолюция Сената США, предложенная А. Ванденбергом,¹⁰⁵ а также рекомендации Комитета по международным делам палаты представителей),¹⁰⁶ считал, что не в интересах США настаивать на заключении соглашения, согласно статье 43 Устава ООН.¹⁰⁷ В этих условиях Соединенные Штаты пошли на сближение позиции по вопросу о численности и составе сил с Францией, Великобританией и Китаем, для того, чтобы заручиться поддержкой общественного мнения и «возложить ответственность за неудачу на русских».¹⁰⁸

В 1948 г. уже стало очевидно, что использование механизма гл. VII Устава ООН в разрешении основного конфликта (между СССР и США) было невозможно. Маловероятным было принятие Советом Безопасности резолюции, уполномочивающей принятие принудительных действий для урегулирования региональных конфликтов. 2 июля 1948 г. председатель ВШК сообщил Совету Безопасности, что пока не будет достигнуто соглашение по общим принципам, изложенных в докладе от 30 апреля 1947 г., комитет не сможет продолжать свою работу.¹⁰⁹

Делегации США, Великобритании, Франции и Китая в Военно-Штабном комитете отказались от предложения СССР перейти к рассмотрению следующего пункта из плана работы ВШК. Советская делегация считала это нецелесообразным, т.к. обсуждение этого вопроса является завершающим этапом, притом, что общие принципы еще не согласованы.¹¹⁰ Таким образом, в ВШК не было единства даже по поводу порядка повестки дня. В августе 1948 г. делегации США, Великобритании, Франции и Китая направили в Совет Безопасности письмо, в котором ситуация в комитете характеризовалась как тупиковая.¹¹¹ Советская делегация 16 августа 1948 г. выразила несогласие с тем, что ВШК не может дальше продолжать свою работу. Было заявлено, что дальнейшая деятельность комитета возможна только на основе последовательного обсуждения вопросов плана.¹¹²

Таким образом, в августе 1948 г. ВШК практически прекратил свою работу. Представители государств в комитете ограничивались лишь символическими встречами 2 раза в месяц. Даже в первые годы своего существования ООН не удалось сделать ВШК действенным инструментом при проведении мероприятий, направленных на поддержание мира и создать вооруженные силы – важнейший элемент системы коллективной безопасности. Фактически большинство статей гл. VII Устава остались не реализованными.

¹⁰⁵ Senate Resolution 239, 80th Congress// A Decade of American Foreign Policy: Basic Documents, 1941-1949. Washington. 1950. P. 197.

¹⁰⁶ House of Representatives Resolution 6802, 80th Congress. "A Bill to Strengthen the UN and Promote International Cooperation for Peace"// Ibid., P. 342.

¹⁰⁷ The Acting US Representative at the UN to the Secretary of State. June 21, 1948// FRUS, 1948. Vol. 1. Washington, 1976. P. 350-354.

¹⁰⁸ Memorandum by Mr. John G. Ross, Deputy to the United States Representative at the United Nations// FRUS. 1948. Vol. 1. Washington, 1976. Pp. 365-359.

¹⁰⁹ Документ ООН. S/879 (1947).

¹¹⁰ АВП РФ. Ф. 433, оп. 4, п. 16, д. 14, л. 5.

¹¹¹ Документ ООН. MC/ 417 (1948).

¹¹² Документ ООН. S/971 (1948).

Нельзя объяснять бездействие механизма коллективной безопасности только обстановкой «холодной войны». Биполярное противостояние обусловило отсутствие важнейшей предпосылки работы организации – согласия всех великих держав, но как показала дальнейшая история, ООН могла действовать и в таких условиях. Большое значение оказало и отношение ведущих государств-членов к самой идее международных сил. Концепция международных вооруженных сил активно поддерживалась Соединенными Штатами, еще на стадии разработки Устава, как средство продвижения национальных интересов и преодоления влияния изоляционистов. Наличие вооруженных сил, являлось дополнительным аргументом в пользу необходимости наделения великих держав правом «вето».¹¹³ Создание эффективной системы безопасности, с точки зрения США, явилось бы залогом к решению проблемы разоружения. Великобритания была заинтересована в реализации американских планов, поскольку они гарантировали вовлечение США в европейские дела. Форин Офис скептически относился к идее наделения Организации вооруженными силами. По свидетельству Г. Джебба, британская сторона согласилась с ней, т.к. она была частью общей концепции ООН.¹¹⁴ В обстановке, сложившейся после окончания Второй мировой войны, только США и СССР могли в должном объеме предоставить и содержать контингенты для ООН. Осторожная позиция СССР по вопросу создания сил Организации Объединенных Наций, призывы запретить использование атомной энергии и инициировать процесс разоружения интерпретировались Соединенными Штатами как стремление Советского Союза, при сохранении своего военного потенциала, разоружить США.

Взаимное недоверие фактически остановило переговорный процесс, а отсутствие существенного прогресса в реализации положений Устава было использовано для эскалации напряженности по обе стороны океана. Как только стало очевидно, что многие внешнеполитические цели можно реализовать путем конфронтации, а не сотрудничества, заинтересованность в создании вооруженных сил ООН вообще исчезла.

Система организации вооруженных сил ООН, предусмотренная в гл. VII была обременительна и неудобна для стран, не являющихся постоянными членами Совета Безопасности. Общая для всех угроза – милитаристские режимы Германии и Японии перестали существовать, а сдержать великие державы механизмом, предусмотренным в Уставе, было невозможно. Поэтому ни одна из держав не была заинтересована в реализации системы коллективной безопасности, основанной на принципе сохранения равновесия.

Анализ процесса выработки положений Устава ООН и попыток их реализации на практике позволил сделать некоторые выводы. Единство великих держав, за весь период переговоров в ВШК, безоговорочным было только по положениям, сформулированным еще на стадии подготовки Устава. Попытки более конкретно и четко определить параметры создающейся системы безопасности и вооруженных сил провалились.

¹¹³ Yale-UN Oral History Interview with Alger Hiss on February 13, 1990. P. 35.

¹¹⁴ UN Oral History Interview with Lord Gladwyn Jebb on June 21, 1983. P. 16.

Опыт работы ВШК показал, что формирования, на создание которых были согласны державы, не предназначались для предотвращения масштабных войн или актов агрессии со стороны великих держав. В условиях глобального противостояния, как предложения США, так и СССР были нереализуемы. Предложение СССР о равных размерах участия стран в ВС ООН означало ориентацию на создание относительно небольших сил, поскольку их уровень определялся в зависимости от уровня слабейшего контингента. Реализация предложений США привела бы к созданию мощных военных формирований, где приоритетом обладали бы Соединенные Штаты и их союзники, что неизбежно противоречило интересам СССР. Дискуссия в ВШК была сосредоточена на отношении «вооруженные силы – великие державы». Рассматривались вопросы контроля над войсками, их дислокации и подчинения. Обсуждение застопорилось на проблеме численности и состава вооруженных сил ООН, поскольку ни одна из держав не желала допустить изменения существующего баланса сил.

Первые годы существования ООН свидетельствуют, что великие державы не стремились к реальному решению важнейших вопросов в рамках Организации. Им было выгоднее использовать механизмы односторонней или двусторонней дипломатии. Тупиковые ситуации возникли не только на переговорах в ВШК, но и при обсуждении проблем контроля над атомным и обычным оружием. Должным образом не функционировала система консультаций и переговоров, предназначенная для разрешения споров между государствами мирным путем. Поэтому великие державы предпочли выстраивать не систему коллективной безопасности в рамках ООН, а системы региональной безопасности. История показывает, что даже в благоприятных условиях, великие державы не стремились использовать механизм коллективной безопасности, предусмотренный в Уставе ООН.¹¹⁵ Потенциал воздействия Организации на ситуацию в мире был существенно ограничен, и ООН тогда являлась только лишь отражением международных процессов.

Неудача в реализации системы коллективной безопасности, предусмотренной в Уставе ООН, имела ряд последствий. Хотя великие державы самостоятельно, без участия Организации, решали проблемы международной безопасности, вовлечение ООН в процесс урегулирования определенных конфликтов позволяло им мобилизовать общественное мнение в свою пользу, легитимизировать свои действия. В определенной степени государства-члены были заинтересованы в разработке методов контроля и воздействия на международные конфликты. Разработка таких методов была возможна только в рамках гл. VI Устава, которая предусматривала использование мирных мер урегулирования, при условии согласия сторон конфликта. Это обстоятельство предопределило суть концепции миротворческих операций ООН как чрезвычайных, временных мер, основанных на интерпретации положений гл. VI Устава, которые направлены на урегулирование конфликта. Таким образом, лишившись возможности осуществлять принудительные меры, ООН могла только обеспечить

¹¹⁵ Parsons A. From Cold War to Hot Peace. United Nations Interventions 1947-1995. L., 1995. P. 252.

международное присутствие в зоне напряженности или ограничить распространение конфликта.

В связи с тем, что даже рассмотрение конфликтных ситуаций Советом Безопасности могло быть блокировано применением права «вето», первостепенное значение приобрел вопрос перераспределения полномочий в сфере поддержания мира между Советом и Генеральной Ассамблеей, в которой решения принимались большинством голосов. Таким образом, применение мирных, не принудительных методов урегулирования конфликтов, в т.ч. с участием военного персонала, потребовало создания новых организационных структур вне рамок Совета Безопасности и расширения функций Генерального секретаря и Ассамблеи.

Несмотря на провал переговоров в ВШК, общественное мнение, прежде всего в США, осталось верным идее международной организации, способной осуществлять эффективное воздействие на международные отношения. Поэтому в конце 1940-х – начале 1950-х гг., началась разработка проектов направленных на усиление потенциала ООН в области поддержания мира. В большинстве проектов предусматривалось формирование международных полицейских сил на основе индивидуального набора.¹¹⁶ Эти предложения отражали стремление создать хотя бы «символические силы», создающие видимость присутствия у Организации инструментов принуждения, наличие которых считалось залогом ее эффективности.

Таким образом, в Уставе ООН были определены лишь принципиальные положения системы поддержания международной безопасности, как мирными, так и принудительными средствами. Итоги работы ВШК показывают, что попытка детализировать механизм гл. VII Устава ООН оказалась неудачной. Дальнейшее наращивание миротворческого потенциала Организации было возможно в рамках системы мирных методов разрешения конфликтов, предусматривавших гл. VI. Конкретизация механизма мирного урегулирования конфликта находилась в компетенции Совета Безопасности, однако, не всегда Совет эффективно выполнял эту функцию.

Для разработки механизмов и методов ограниченного воздействия на конфликт в условиях «холодной войны», необходимо было перераспределение полномочий в области поддержания мира между главными органами. Реализация этих задач требовала либо пересмотра положений Устава ООН, (что было трудноосуществимо, из-за оппозиции ряда государств-членов), либо создания и закрепления практики их «расширительного толкования».

§ 2 Оформление концепции наблюдательных миссий ООН и первые миротворческие операции (конец 1940-х – начало 1950-х гг.)

В условиях складывающегося биполярного противостояния в начальный этап «холодной войны» ООН не смогла стать ведущим фактором урегулирования конфликтов, непосредственно затрагивающих отношения между СССР и

¹¹⁶ A World Security Force. Report of Military Committee. L., 1949. P.5.

США, в частности германского вопроса, а также конфликтов с использованием вооруженных сил государств постоянных членов Совета Безопасности. Однако они проявили заинтересованность в предотвращении прямого вмешательства сверхдержав в «периферийные конфликты». Система принудительных методов, которая предусматривала применение Организацией вооруженных сил, на основе гл. VII Устава бездействовала, а возможность создания принципиально новых механизмов в рамках ООН была маловероятна.¹¹⁷

Единственная возможность развития миротворческого потенциала Организации заключалась в интерпретации статей гл. VI Устава ООН, которая посвящена мирным способам разрешения конфликтов. В ходе применения системы мер, предусмотренных гл. VI Устава, встал вопрос о необходимости использования военного персонала от имени ООН для наблюдения за выполнением условий перемирия. Это в свою очередь потребовало конкретизации механизма и формата их участия в процессе урегулирования споров. Вследствие напряженной международной обстановки, из-за отсутствия четко определенной международно-правовой базы, процесс определения основных принципов и практического оформления операций ООН проходил поэтапно и растянулся на десятилетия.

В начальный период «холодной войны» в конце 1940-х – начале 1950-х гг. государствами-членами была разработана концепция наблюдательных операций ООН, самой первой – начальной формы миротворческих операций. Данная категория операций предусматривала использование военных наблюдателей для сбора информации, мониторинга выполнения мирных договоренностей, а также для осуществления посреднической деятельности. Хотя наблюдательные миссии отличаются по ряду параметров от операций по поддержанию мира, создание этой концепции дало значительный импульс развитию миротворческой деятельности ООН.¹¹⁸ Именно поэтому, некоторые исследователи характеризуют период с 1946 – 1956 гг. как «период зарождения».¹¹⁹ Формат наблюдательных миссий появился в это время не случайно.

Во-первых, активное вмешательство организации в конфликты, даже региональные было недопустимо, поэтому функции наблюдательных миссий ограничивались расследованием инцидентов и сбором информации по запросу Совета Безопасности. Во-вторых, в конфликтных ситуациях, даже напрямую не связанных с интересами великих держав, ООН не могла действовать без их участия.¹²⁰ Это предопределило характер мер, которые были направлены на сдерживание конфликта, а не на разрешение его внутренних причин. В-третьих, имелся опыт в проведении схожих действий в прошлом: первые прецеденты

¹¹⁷ Boyd J. United Nations Peacekeeping Operations: a Military and Political Appraisal. N.Y., 1971. P. 19.

¹¹⁸ Хохлышева О.О. Международно-правовые проблемы силового миротворчества ООН и возможные варианты их решения. Н. Новгород, 2000. С. 36.

¹¹⁹ Wiseman H. United Nations Peacekeeping: a Historical Overview// Peacekeeping: Appraisals and Proposals. N.Y. 1983; Fetherston A.B. Towards a Theory of UN Peacekeeping. N.Y., 1994.

¹²⁰ Urqhart B. United Nations Peace Forces and the Changing United Nations: an Institutional Perspective// International Organization: Politics and Process. Madison, 1973. P. 223.

использования военных наблюдателей относятся ко времени работы Лиги Наций.¹²¹

С конца 1940-х – начала 1950-х гг. в ООН была сформирована система организации и управления наблюдательными миссиями, разработаны основные принципы работы, определен международно-правовой статус наблюдателей. Параллельно с процессом концептуального оформления механизма наблюдательных миссий, Секретариат ООН, а также ряд стран-членов ООН предприняли ряд попыток, направленных на усиление потенциала Организации в области поддержания мира.

Становление теории и практики миротворческих операций проходило постепенно. Год учреждения наблюдательной миссии в Палестине (1948 г.) отмечается ООН как дата зарождения миротворческих операций.¹²² Однако эта миссия основывалась на опыте работы Специального комитета ООН по Балканам, который был «прообразом миротворческих операций».¹²³ Учреждение консульской комиссии для урегулирования ситуации сначала на Балканах, а затем в Индонезии, ознаменовало создание по решению Совета Безопасности первых вспомогательных органов ООН, в работе которых принимал участие военный персонал. Это стало первым шагом к созданию миротворческого механизма.

Балканы имели важнейшее геополитическое значение как для США, так и для СССР. Нестабильная ситуация в регионе ускорила процесс формирования механизмов «холодной войны». Политика, проводимая СССР в Восточной Европе, явилась одним из стимулов формирования глобалистской доктрины послевоенной внешней политики США.¹²⁴ Действия Югославии, Болгарии, Албании по оказанию поддержки партизанскому движению в Греции рассматривались западными странами, как нарушение Советским Союзом ялтинских договоренностей. Поэтому США, основываясь на успешном опыте разрешения Иранского кризиса, взяли курс на использование ООН в качестве средства оказания давления на СССР. Совет Безопасности 19 декабря 1946 г. единогласно одобрил резолюцию, которая призвала страны к мирному урегулированию конфликта и учредила «комиссию (Commission on Investigation) для расследования и выяснения актов, относящихся к предполагаемым нарушениям границы» между Грецией и Югославией, Албанией и Болгарией.¹²⁵ Комиссия напрямую подчинялась Совету Безопасности и должна была сообщать ему о своих наблюдениях.¹²⁶ В комиссию вошли представители от всех членов Совета, что должно было стать залогом обеспечения беспристрастности ее работы.

Главная задача комиссии состояла в том, чтобы установить или опровергнуть факт поддержки соседними с Грецией государствами партизанского движения, а также определить, несет ли Греция ответственность за сложив-

¹²¹ Arnold T., Ruland H. The "Prehistory" of Peacekeeping// Soldiers for Peace. Fifty Years of United Nation's Peacekeeping. N.Y., 1996. P.12.

¹²² Blue Helmets: the Review of United Nations Peacekeeping (The Blue Helmets...) N.Y., 1986. P. 12.

¹²³ Ramsbotham O., Woodhouse T. Op. cit. P.11.

¹²⁴ Аниксеев А.С. Как Тито от Сталина ушел: Югославия, СССР и США в начальный период «холодной войны» (1945-1957). М., 2002. С. 81.

¹²⁵ Документ ООН. S/339 (1946).

¹²⁶ Там же.

шуюся ситуацию.¹²⁷ Методы и организация работы разрабатывались комиссией самостоятельно, а Секретариат ООН должен был «обеспечить комиссию необходимым вспомогательным персоналом».¹²⁸ Члены комиссии не имели статуса международных служащих и представляли интересы своих государств, которые оплачивали их расходы и жалование. Из членов комиссии были сформированы комитет экспертов, команда расследования, комитет по разработке проекта доклада для Совета Безопасности.¹²⁹ В основном наблюдатели занимались сбором доказательств и заслушиванием свидетельств, которые затем обсуждались на регулярных встречах.¹³⁰ При этом комиссия не была наделена полномочиями заслушивать свидетельства официальных лиц.¹³¹

В июне 1947 г. комиссия представила доклад, в котором говорилось, что Югославия в особенности и, в меньшей степени, Болгария и Албания поддерживают партизанское движение в Греции.¹³² Она рекомендовала учредить постоянный орган для наблюдения за ситуацией, и призвала решать все инциденты путем переговоров, а правительствам отказаться от поддержки вооруженных формирований, действующих на территории других государств.¹³³

Обсуждение доклада комиссии проходило в обстановке конфронтации. В марте 1947 г. была провозглашена доктрина Трумэна, а летом обнародован план Маршалла. СССР не согласился с выводами, представленными в докладе; Албания, Болгария и Югославия отказались сотрудничать с комиссией, поскольку ее работа, по их мнению, велась в интересах США. Обсуждение доклада комиссии свидетельствовало о том, что добиться компромисса в Совете Безопасности по «греческому» вопросу не представляется возможным. Однако США были заинтересованы в сохранении международного присутствия в стратегически важном регионе. Кроме того, решения комиссии создавали правовую и политическую основу для дальнейшего вмешательства в ситуацию.

В связи с этим впервые в практике ООН, для того, чтобы избежать использования СССР права «вето», вопрос о ситуации в Греции был перенесен на рассмотрение Ассамблеи. В октябре 1947 г. Генеральная Ассамблея приняла предложенную США резолюцию, призывающую стороны к «мирному урегулированию приграничных инцидентов».¹³⁴ Для наблюдения за выполнением резолюции создавался Специальный комитет ООН по Балканам, в состав которого вошли: Австралия, Бразилия, Китай, Франция, Мексика, Нидерланды, Пакистан, Великобритания, США. СССР и Польша, также были включены в состав комитета, но не принимали участия в его работе. СССР расценил создание ко-

¹²⁷ Ramsbotham O., Woodhouse T. Op. cit. P. 102.

¹²⁸ SCOR. Second year. Special Supplement № 2. Report by the Commission of Investigation concerning Greek frontier incidents. Vol. I. N.Y., 1947. P.3.

¹²⁹ Ibid., P.6.

¹³⁰ International Peace Observation: a History and Forecast/ ed. by D. Wainhouse. Baltimore, 1966. P. 238.

¹³¹ Документ ООН. S/PV.101 (1947).

¹³² Report by the Commission of Investigation concerning Greek frontier... P. 106.

¹³³ Ibid., P. 151.

¹³⁴ Документ ООН. A/ 109 (II).

митета как «попытку англо-американского блока сохранить под другой вывеской, комиссию, прикрывавшую англо-американские планы на Балканах».¹³⁵

Функции комитета были шире, чем комиссии. Его члены получили право выступать в качестве посредников, предоставлять добрые услуги, делать запросы, давать рекомендации, проводить расследование на месте.¹³⁶ Комитет состоял из 3-х групп: наблюдения, по политическим вопросам и по проблемам беженцев. Состав комитета отражал попытку учредить орган, охватывающий в своей деятельности основные аспекты урегулирования.

Осенью 1948 г. Генеральная Ассамблея, несмотря на критику комитета со стороны СССР, продлила его мандат.¹³⁷ Встречи представителей заинтересованных сторон с ноября по декабрь 1948 г. результатов не дали. Существенное изменение в ситуации произошло в результате разрыва отношений между Югославией и СССР, к 1950 г. помощь партизанам со стороны балканских стран прекратилась. В связи с затуханием конфликта Ассамблея в декабре 1951 г.¹³⁸ распустила комитет, а вместо него была создана Балканская подкомиссия в Комиссии по наблюдению за миром, которая просуществовала до июля 1954 г.

Решающую роль в урегулировании вопроса сыграла не столько деятельность комиссии, сколько изменения стратегических интересов СССР, который стремился нормализовать обстановку на Балканах в связи с актуализацией т.н. «дальневосточного варианта».¹³⁹ Вмешательство ООН оказало ограниченное воздействие на конфликт.¹⁴⁰ Деятельность комиссии создала препятствия для открытой помощи греческим партизанам и способствовала обнародованию фактов нарушения договоренностей.

Комиссия ООН по Балканам была предшественницей наблюдательных миссий. Организация накопила ценный опыт урегулирования нового типа международного конфликта – гражданской войны, отягощенной противостоянием Востока и Запада. В период холодной войны около трети всех конфликтов в мире, по оценке специалистов, подпадали именно под эту категорию.¹⁴¹ Первые ООН создала специальные вспомогательный орган для наблюдения за военной обстановкой вдоль границы.¹⁴² Механизм работы комиссии (представление регулярных докладов об обстановке с рекомендациями, руководствуясь которыми Совет Безопасности или Ассамблея могли принимать решения) лег в основу деятельности наблюдательных миссий.¹⁴³ Важнейшее значение в становлении концепции наблюдательных операций имел процесс передачи полномочий контроля и организации работы данной миссии от правительств госу-

¹³⁵ Справка о деятельности Балканской подкомиссии в комитет по наблюдению за поддержанием мира// АВР РФ. Ф. 433, оп. 7, п. 31, д. 10, л.3.

¹³⁶ Документ ООН. А/ 109 (II).

¹³⁷ Документ ООН. А/RES/193 (III).

¹³⁸ Документ ООН. А/RES/ 508 (VI) A and B.

¹³⁹ См. Васильева Н. Гаврилов В. Балканский тупик? (Историческая судьба Югославии в XX веке). М., 2000. С. 230-232.

¹⁴⁰ Haas E. Why We Still Need the UN? The Collective Management of International Conflict, 1945-1984. Berkley, 1986. P. 37.

¹⁴¹ Ibid., P. 9.

¹⁴² Rikhye I J. The Theory and Practice of Peacekeeping. N.Y., 1984. P. 17.

¹⁴³ Luard E. Op. cit. Vol. 1. P. 128.

дарств-членов Совета Безопасности к Секретариату ООН. В связи с этим начинает изменяться статус наблюдателей: они постепенно становятся международными служащими. Впервые в практике Организации сотрудники комитета по Балканам работали под флагом ООН, а наблюдатели носили особый значок. Именно в ходе миссии на Балканах были разработаны условия соглашения о статусе наблюдательного персонала в период его нахождения на иностранной территории. До начала 1990-х гг., миссия на Балканах была единственной операцией, кроме Кипра, которая проводилась на территории Европы, контроль над ситуацией в Европе был таким пристальным, что ни США, ни СССР больше не допустили серьезного вмешательства ООН в дела европейских стран.

Практика использования наблюдательных миссий, впервые опробованная на Балканах, в дальнейшем была применена в других региональных конфликтах, в частности в Индонезии и на Ближнем Востоке. Организация столкнулась с новым видом конфликтов, связанных с начавшимся процессом деколонизации и подъема национально-освободительного движения. К моменту окончания второй мировой войны движение достигло наибольшего размаха в странах Юго-Восточной Азии. В Индонезии, голландской колонии, к моменту окончания войны сформировался единый национальный фронт, имевший свои вооруженные отряды. После капитуляции Японии, Индонезия объявила о своей независимости, однако, Нидерланды предполагали вернуть свои довоенные позиции, рассчитывая на помощь англичан.¹⁴⁴ Но Великобритания не могла поддерживать свое политическое и военное влияние в регионе на довоенном уровне, поэтому вынуждена была идти на компромисс и в дальнейшем согласится на вовлечение ООН в процесс урегулирования.

В 1946 г. первая попытка урегулирования при посредничестве Великобритании, закончилась подписанием Лингаджатских соглашений.¹⁴⁵ Однако уже в июне 1947 г. вооруженный конфликт между самопровозглашенной Индонезийской Республикой и Нидерландами вспыхнул вновь. Ситуация была передана на рассмотрение Совета Безопасности, который 1 августа 1947 г. призвал стороны прекратить боевые действия и урегулировать спор мирными средствами.¹⁴⁶ Правительство Индонезийской Республики 7 августа обратилось в ООН с просьбой образовать комиссию по наблюдению за перемирием и арбитражную комиссию для урегулирования спорных вопросов. 25 августа Совет Безопасности принял 3 резолюции. Первая касалась учреждения комиссии наблюдателей. Поскольку Франции наложила «вето» на проект СССР о включении в комиссию всех представителей Совета Безопасности, в ее состав вошли представители стран-членов ООН, имеющих консульских работников в Батавии,¹⁴⁷ и представители СССР в состав комиссии не вошли. Согласно второй резолюции учреждался комитет по предоставлению добрых услуг, цель которого состояла в оказании помощи в политическом урегулировании спора¹⁴⁸. В

¹⁴⁴ Национально-освободительное движение в Индонезии (1942-1965). М., 1970. С. 296.

¹⁴⁵ Согласно документу правительства Нидерландов признавало де-факто полномочия самопровозглашенной Республики Индонезии и согласилось вывести войска с островов Ява, Суматра и Мадуро.

¹⁴⁶ Документ ООН. S/RES/27 (1947).

¹⁴⁷ Документ ООН. S/RES/30 (I) (1947).

¹⁴⁸ Документ ООН. S/RES/30 (II) (1947).

третьей резолюции Совет вновь призвал правительства Нидерландов и Индонезии соблюдать перемирие.¹⁴⁹ СССР поддержал учреждение комиссии по наблюдению за перемирием, однако выступил против создания комитета по предоставлению добрых услуг, который характеризовался Советской стороной как "прикрытие империалистической политики".¹⁵⁰

В ноябре 1947 г. по решению Совета Безопасности, консульская комиссия была передана в распоряжение Комитета по предоставлению добрых услуг для наблюдения за выполнением условий перемирия.¹⁵¹

Таким образом, впервые в практике Организации наблюдение за перемирием было связано с посреднической деятельностью комитета по предоставлению добрых услуг, т.е. должно было идти параллельно с процессом урегулирования конфликта в целом. Этому подходу способствовало то, что стороны конфликта не противодействовали вовлечению ООН, а США оказывали поддержку усилиям Организации. Возражения СССР против создания комитета консульских работников были вызваны тем, что в него не вошло ни одного представителя от стран советского блока.¹⁵²

При посредничестве Комитета по предоставлению добрых услуг в январе 1948 г. было подписано Ренвильское соглашение. Ненадолго установилось перемирие, однако, вооруженные столкновения вскоре возобновились. В связи с этим консульская комиссия для выполнения своей работы была вынуждена разработать определение терминов «прекращение огня» и «прекращение вооруженных действий», приемлемое всеми сторонами.¹⁵³

После проведения Нидерландами «второй полицейской акции», Совет Безопасности в январе 1949 г. принял резолюцию, в которой содержался де-факто план политического урегулирования ситуации. В документе признавалась независимость Индонезии, Комитет по предоставлению добрых услуг преобразовывался в Комиссию ООН по Индонезии,¹⁵⁴ которая должна была играть ведущую роль в процессе реализации мирных договоренностей, предусмотренных как в резолюции Совета, так и в двухстороннем Ренвильском соглашении. Консульская комиссия по наблюдению за перемирием перешла в ведение Комиссии ООН по Индонезии и продолжила осуществлять свои функции. В резолюции Совет Безопасности призвал предоставить комиссии военный персонал, а также необходимое оборудование.

Наблюдатели в Индонезии выполняли широкий круг задач: контроль над перемирием, демаркация и наблюдение за разделительной линией, сбор информации о партизанском движении, расследование нарушений, и даже инспекцию чайковых плантаций. Это стало возможно благодаря широким полномочиям

¹⁴⁹ Документ ООН. S/RES/30 (III) (1947).

¹⁵⁰ Протопопов А. Советский Союз в ООН. Из истории борьбы СССР за мир и независимость народов. (1945-1957). М., 1957. С. 146.

¹⁵¹ Документ ООН. S/RES/36 (1947).

¹⁵² SCOR. Second year. 193 mg., N.Y., 1950. P.38.

¹⁵³ SCOR. Second year. Special Supplement № 4. Report by the Consular Commission at Batavia to the Security Council. N.Y., 1950. P.1.

¹⁵⁴ Документ ООН. S/RES/67 (1949).

Комиссии ООН по Индонезии. Кроме того, согласно 4 статье Ренвильских соглашений, наблюдатели имели право разбирать инциденты на местах.¹⁵⁵

Статус наблюдателей был двойственный: с одной стороны они находились в подчинении национального военного руководства, с другой они выполняли решения ООН. Комиссия была учреждена и работала для ООН, однако в нее входили представители тех государств, которые были аккредитованы голландским правительством. Взаимодействие между группами наблюдателей из различных стран, комитетом «добрых услуг» и военным персоналом осуществлял старший наблюдатель.

Работа комиссии ООН по Индонезии, а также военных наблюдателей, способствовала нормализации обстановки и передаче спорных территорий Индонезийской республике в декабре 1949 г. Деятельность ООН по урегулированию данной ситуации считается успешной, поскольку организация не допустила углубления конфликта и способствовала признанию независимости Республики Индонезии.¹⁵⁶ Необходимо отметить, что успеху ООН способствовало стремление сторон достичь урегулирования, наличие переговорного процесса и давление, оказываемое на ситуацию рядом стран.

Создание Комиссии по Индонезии и консульской комиссии обеспечило в известной степени «контролируемый переход» страны к самостоятельности. На Западе такая практика приветствовалась, т.к. способствовала решению колониальных проблем мирным путем. СССР оценивал эту практику как навязывание добрых услуг и посредничества в интересах колонизаторов.¹⁵⁷ В контроле над колонизационными процессами были заинтересованы все великие державы, но СССР объективно не мог реализовать свои внешнеполитические задачи посредством ООН так же эффективно, как США. Советский Союз не выступал против практики наблюдения в принципе, а против политики, направленной на недопущение участия СССР в комиссиях, создаваемых по решению Совета Безопасности.

Урегулирование ситуации в Индонезии при посредничестве ООН создало прецедент участия Организации в решении колониальных проблем. Нидерланды всегда настаивали, что индонезийский вопрос является их внутренней проблемой и не входит в компетенцию международных организаций. Это обстоятельство обусловило двойственный статус комиссии, а также особенности международно-правового формата обеспечения работы наблюдателей. Хотя ряд стран, например, Австралия, настаивали на том, чтобы Совет Безопасности действовал в рамках гл. VII Устава, поскольку действия Нидерландов представляют угрозу стабильности во всем регионе,¹⁵⁸ все резолюции Совета по вопросу основывались на положениях гл. VI. Более того, в важнейших резолюциях от 1 и 25 августа 1947 г., по предложению США, Совет Безопасности вообще не ссылался ни на одну из глав Устава ООН.

¹⁵⁵ Renville Agreement// Higgins R. UN Peacekeeping. Documents and Commentary. Vol. 2. N.Y.; L., 1970. P. 24.

¹⁵⁶ Haas E. Op. cit. P. 17.

¹⁵⁷ Протопопов А. Указ.соч.. С. 147.

¹⁵⁸ SCOR. Second year. 171 mtg, pp. 2180.

Большинство исследователей не упоминает прецедент в Индонезии, характеризуя первоначальный этап становления миротворческих операций. Это обычно мотивируется тем, наблюдатели функционировали под эгидой дипломатических миссий и не находились в подчинении Генерального Секретаря.¹⁵⁹ Однако функции консульской комиссии по наблюдению в Индонезии были схожи с теми, которые затем выполнялись любой другой наблюдательной миссией ООН.¹⁶⁰ Более того, в данном случае Организация разработала стратегию урегулирования конфликтов, связанных с проблемой деколонизации в условиях «холодной войны». Кроме того, был сформулирован тезис о правомерности вмешательства ООН в колониальные вопросы. Если в случае конфликта Совет Безопасности не предпримет меры, это будет самоустранением от выполнения обязанности по поддержанию международного мира. Подобное обоснование будет в дальнейшем применяться при урегулировании конфликтов, носивших преимущественно внутренний характер – Корея, Конго, Кипр, Ливан и другие страны.

Таким образом, развитие концепции наблюдательных операций было связано с необходимостью урегулирования новых видов конфликтов в обстановке «холодной войны». В качестве исходного варианта, несмотря на неудачу в реализации положений системы коллективной безопасности, Советом был принят принцип коллективных действий его членов. Сначала функции наблюдения осуществлялись национальными представителями, а не международными служащими, при одобрении Совета Безопасности. Постепенно статус наблюдателей меняется. В 1948 г. Ассамблея решила оплачивать проезд и жалование наблюдателей из бюджета ООН. По мере расширения задач наблюдателей, стало увеличиваться влияние Секретариата, полномочия которого расширились до административного руководства подобными миссиями.¹⁶¹

Основные принципы концепции наблюдательных операций сложились в ходе проведения миссий на Ближнем Востоке и на индо-пакистанской границе. Обсуждение Палестинского вопроса и арабо-израильская война 1948 г.¹⁶² создали самую серьезную конфликтную ситуацию, с которой столкнулась ООН в первое десятилетие своего существования. Еще до начала работы ООН, Палестина являлась подмандатной территорией Великобритании. После принятия серии резолюций и создания нескольких комитетов и комиссий была учреждена первая наблюдательная операция ООН.

В мае 1947 г. на первой специальной сессии, посвященной Палестинскому вопросу, Генеральная Ассамблея учредила Специальный комитет по Палестине для расследования ситуации и разработки рекомендаций.¹⁶³ После двух месяцев работы комитет разработал план образования двух государств на территории Палестины. В ноябре 1947 г. Ассамблея утвердила план, а также учре-

¹⁵⁹ The Blue Helmets... P. 8.

¹⁶⁰ Wiseman H. Op. cit. P. 26.

¹⁶¹ Wainhouse D. Op. cit. P. 8.

¹⁶² См.: Хазанов М.Е. ООН и Ближневосточный кризис. М., 1983; Медведко Л.И. К востоку и западу от Суэца. М., 1980; Дмитриев Е. Палестинская трагедия. М., 1986.

¹⁶³ Документ ООН. A/RES/106 (S-1).

дила комиссию для контроля над его реализацией.¹⁶⁴ С декабря 1947 г. начались вооруженные столкновения между арабским и еврейским населением. Сложившаяся ситуация обсуждалась на специальной сессии Ассамблеи, а также Советом Безопасности. 16 апреля 1948 г. Совет призвал стороны прекратить огонь,¹⁶⁵ а 23 апреля, не задолго до окончания действия британского мандата — учредил Комиссию по перемирию в Палестине в составе консульских представителей Бельгии, Франции и США, для наблюдения за прекращением огня.¹⁶⁶ Основная задача комиссии — «оказание помощи Совету Безопасности в наблюдении за выполнением перемирия», т.е. те же функции, которые выполнялись комитетами на Балканах и в Индонезии. Обязанность по обеспечению комиссии необходимым персоналом и оборудованием, возлагалась на Генерального Секретаря, т.о. устанавливалось более тесное взаимодействие вспомогательного органа Совета Безопасности с Секретариатом. Практически сразу после начала работы Комиссия по наблюдению обратилась к Совету с просьбой предоставить себе в помощь военных наблюдателей.

14 мая 1948 г., за день до истечения срока действия мандата Великобритании на управление Палестиной, Генеральная Ассамблея распустила специальный комитет. При этом Комиссия по наблюдению продолжила свою работу. Для «содействия мирному урегулированию ситуации в регионе» был учрежден пост Посредника ООН в Палестине, на который был назначен граф Ф. Бернадотт, президент отделения Красного Креста в Швеции.¹⁶⁷ Таким образом, в Палестине с мая 1948 г. параллельно действовали Посредник ООН и Комиссия по наблюдению за перемирием. По негласной договоренности между Ф. Бернадоттом и Комиссией, деятельность последней ограничивалась Иерусалимом.¹⁶⁸ Комиссия в Палестине, помимо наблюдения за перемирием, занималась проблемой установления демаркационных линий, демилитаризованных зон, обменом военнопленных.

29 мая 1948 г. по инициативе Великобритании Совет Безопасности, призвал стороны прекратить огонь под угрозой принятия мер на основании положений гл. VII Устава ООН, а также наделил правом наблюдать за выполнением условий перемирия Посредника ООН, совместно с Комиссией.¹⁶⁹ В документе отмечалось, что им будет предоставлено «достаточное количество военных наблюдателей». Группа военных наблюдателей, переданная в распоряжение Посреднику и комиссии, заложила основы первой полноценной наблюдательной миссии, которая в дальнейшем получила название Орган ООН по наблюдению за перемирием в Палестине (ОНВУП),¹⁷⁰ в нее вошли наблюдатели из Бельгии, Франции и США, а также офицеры из Швеции в качестве личных представителей Ф. Бернадотта.¹⁷¹

¹⁶⁴ Документ ООН. A/RES/181 (II).

¹⁶⁵ Документ ООН. S/ RES/46 (1948).

¹⁶⁶ Документ ООН. S/RES/ 48 (1948).

¹⁶⁷ Документ ООН. A/RES/186 (S-II).

¹⁶⁸ Burns E.L. Between Arab and Israeli. L., 1962. P. 24.

¹⁶⁹ Документ ООН. S/RES/ 50 (1948).

¹⁷⁰ The Question of Palestine and the United Nations. N.Y., 2002. P. 11.

¹⁷¹ Число военных наблюдателей в самые кризисные моменты не превышало 572 человек.

Система организации их работы была следующая: все наблюдатели подчинялись Посреднику ООН, а командование осуществлялось главой военного штаба Посредника.¹⁷² В инструкции, разработанной Ф. Бернатоттом, указывалось, что глава военного штаба не только должен руководить наблюдателями, но и активно взаимодействовать с работниками Секретариата, устанавливать контакты с военными и политическими лидерами враждующих сторон.¹⁷³ Основные параметры деятельности военных наблюдателей были определены в документе, разработанном представителем Генерального Секретаря при Посреднике ООН Р. Банчем от 27 июля 1948 г., который, по словам Б. Уркварта, «зложил основы техники, которая получила в дальнейшем известность как «поддержание мира»». ¹⁷⁴ Р. Банч подчеркивал особый статус наблюдателей, которые должны были действовать «от имени и под руководством Посредника ООН», в качестве «официальных представителей Организации». ¹⁷⁵ В функции наблюдателей входили: наблюдение, составление ежедневных докладов, расследование инцидентов, инспекция военных объектов.

Фактически учреждение наблюдательной миссии в Палестине должно было сохранить британское присутствие и обеспечить интересы западных держав в зоне конфликта, и а также продемонстрировать стремление Совета Безопасности добиться урегулирования ситуации. Первоначально предполагалось, что стороны конфликта будут соблюдать перемирие, поскольку зафиксированные наблюдателями нарушения, согласно резолюции Совета Безопасности № 50, могли стать основанием для применения принудительных мер.

Учреждение группы военных наблюдателей было негативно воспринято Советским Союзом. А.А. Громыко охарактеризовал это решение Совета как «подготовку к установлению протектората США над Палестиной». ¹⁷⁶ Возражения СССР вызвал не вопрос правомерности учреждения наблюдателей, а то, что наблюдатели находятся не под контролем Совета, а Посредника ООН, ¹⁷⁷ а также отсутствие в группе советских представителей. Советский Союз представил проект резолюции, призывающий сформировать группу из представителей всех членов Совета Безопасности, ¹⁷⁸ но он не получил поддержки. Посредник ООН в начале июля 1948 г. обсуждал возможность участия советских наблюдателей, однако не получил от советской стороны четкого ответа. Более того, США заявили, что не будут участвовать в наблюдательной миссии, если в ней будут задействованы представители СССР. ¹⁷⁹

Западные страны выступили против любого присутствия СССР на Ближнем Востоке, поэтому Советский Союз неоднократно призывал распустить ко-

¹⁷² UN Archives. S-0375-001-01. UN Missions and Commissions. UN Truce Supervision Organization. Registry Files 1948-1974. Political Organization Series, Report on Organization of the System of Observation of the Truce. July 23, 1948. P. 1.

¹⁷³ UN Archives. S-0375-001-01. UN Missions and Commissions. UN Truce Supervision Organization. Registry Files 1948-1974, Political Organization Series, Instructions to the Chief of Staff. July 29, 1948.

¹⁷⁴ Urquhart B. Ralph Bunch... P. 169.

¹⁷⁵ Документ ООН. S/ 928 (1948).

¹⁷⁶ SCOR. Third year. 287 mtg. para. 24.

¹⁷⁷ SCOR. Third year. 314 mtg. para. 43.

¹⁷⁸ Документ ООН. S/841 (1948).

¹⁷⁹ Briscoe N. Op. cit. P. 29.

миссию и отменить пост Посредника.¹⁸⁰ В августе 1949 г., после подписания четырех соглашений о прекращении огня между Израилем, Сирией, Иорданией и Египтом, Совет Безопасности ликвидировал пост Посредника ООН, а также комиссию по наблюдению за перемирием, а организация ООН по наблюдению за перемирием (ОНВУП) продолжила свою работу. Ее функции были расширены за счет новой задачи – осуществлять наблюдение за выполнением соглашений о прекращении огня.¹⁸¹

Фактически ОНВУП прошла сложный путь от группы военных наблюдателей, созданной в помощь Посреднику ООН и Комиссии по наблюдению за перемирием, до самостоятельного существования. Мандат, регулирующий деятельность наблюдателей, содержал рекомендации общего характера.¹⁸² В процессе учреждения и определения конкретных функций ОНВУП принимали участие различные органы ООН, и Совет Безопасности, и Генеральная Ассамблея. Это обстоятельство дало основание некоторым исследователям назвать ОНВУП своеобразным «гибридом».¹⁸³ Действительно, не было принято ни одной специальной, отдельной резолюции, которая бы особо определяла мандат миссии. Первые наблюдатели как бы «унаследовали» часть функций, обозначенных в резолюциях, определяющих функции Посредника ООН и Комиссии по наблюдению за перемирием.

Секретный меморандум на имя Р. Банча свидетельствует о том, что руководство миссией считало, что наиболее важная функция наблюдателей состоит в контроле над выполнением условий перемирия, а не в сборе фактов о его нарушении.¹⁸⁴ Однако авторы документа признавали, что фактически миссия сводится к регистрации нарушений, а также, что присутствие наблюдателей неспособно остановить кровопролитие. В аналитической записке рекомендовалось усилить механизмы контроля над сторонами конфликта, определить за какие конкретно нарушения условий перемирия могут быть приняты санкции Совета Безопасности, а также меры ответственности виновных в нарушениях.¹⁸⁵ Авторы документа подчеркнули, что требуется тщательное планирование и подготовка наблюдательных операций, которые необходимо развертывать до, а не после установления перемирия.

Первоначальная задумка «встроить» наблюдателей в механизм реализации положений гл. VII Устава не удалась. Разногласия постоянных членов Совета Безопасности по поводу урегулирования ситуации в Палестине, тайная поддержка ими различных сторон конфликта, а также провал переговоров в ВШК, свидетельствовали о том, что принудительные меры не могут быть реализованы. В этой связи ОНВУП фактически выполняла функции сбора и фикс-

¹⁸⁰ Документ ООН. S/1368.

¹⁸¹ Документ ООН. S/RES/72 (1949).

¹⁸² UN Archives. S- 0375-002-03. UN Missions and Commissions. UN Truce Supervision Organization. Registry Files 1948-1974, Political Organization Series. The Problem of Truce Supervision. P. 3.

¹⁸³ Wiseman H. Op. cit. P. 28.

¹⁸⁴ UN Archives. S- 0375-002-03. UN Missions and Commissions. UN Truce Supervision Organization. Registry Files 1948-1974, Political Organization Series. Memorandum for Dr. Bunche. Comments and Notes on Status of UN Observers in the Supervision of the Truce. November 3, 1948. P. 2.

¹⁸⁵ UN Archives. S- 0375-002-03. UN Missions and Commissions. UN Truce Supervision Organization. Registry Files 1948-1974, Political Organization Series. The Problem of Truce Supervision. Annex. P. 18.

сации информации о военно-политической ситуации в зоне конфликта. Невозможность подкрепить свои действия мерами принуждения привело к тому, что для эффективного выполнения своих функций наблюдатели должны были учитывать такие факторы как согласие сторон, и стараться занимать нейтральную позицию.

ОНВУП стала предшественницей крупномасштабных операций ООН по поддержанию мира на Ближнем Востоке.¹⁸⁶ Миссия служила своеобразной «кузницей кадров» для миротворцев и военных наблюдателей ООН. В первые годы работы ОНВУП были разработаны принципы, ставшие основой всех миротворческих операций ООН: осуществление деятельности с согласия сторон, невмешательство и беспристрастность. Как комиссии ООН по Балканам и Индонезии, ОНВУП сначала состояла из консульских работников государств-членов ООН в Палестине, но затем, по мере расширения сферы деятельности, работники миссии получили статус международных служащих, представляющих интересы Организации, а не стран, гражданами которых они являлись.

Еще одна миссия, появившаяся в на рубеже 1940-х – 1950-х гг., была учреждена на границе между Индией и Пакистаном. Как и в предыдущем случае, напряженность возникла вследствие распада Британской колониальной империи на территории с многонациональным и полиэтническим населением. Спор из-за вопроса о самоопределении Джамму и Кашмира перерос в территориальный конфликт между Индией и Пакистаном.¹⁸⁷ В Форин офисе в начале января 1948 г. обсуждался план учреждения под эгидой ООН специального органа, который временно должен был выполнять функции старой администрации в Кашмире от имени Совета Безопасности.¹⁸⁸ Хотя Великобритания не представила данный план на рассмотрение ООН, он, фактически, предвосхитил практику «временной администрации» в Западном Иране, Камбодже и Восточном Тиморе.

17 января 1948 г. Совет учредил Комиссию ООН по Индии и Пакистану для «расследования фактов...и оказания посреднической помощи»¹⁸⁹. В связи с тем, что возникли разногласия по поводу назначения членов Комиссии, 21 апреля Совет Безопасности расширил членство комиссии за счет представителей Бельгии и Канады. Совет призвал Комиссию «немедленно приступить к деятельности по урегулированию конфликта» и уполномочила комиссию, «если это потребуется, создать в Джамму и Кашмире посты наблюдателей»¹⁹⁰.

Через две недели после начала работы Комиссия направила запрос Генеральному секретарю о предоставлении в ее распоряжение военного советника, группы офицеров и необходимого вспомогательного персонала.¹⁹¹ Генеральный секретарь сначала выступил за то, чтобы каждый из членов Совета Безопасности представил по два наблюдателя, против чего решительно выступили США

¹⁸⁶ Ramsbotham O., Woodhouse T. Op. cit. P.11.

¹⁸⁷ См. на пример: Новейшая история Индии. М., 1959; История стран Азии и Африки в Новейшее время. М., 1976, История дипломатии. Т. V. Кн. I. М., 1979.

¹⁸⁸ Briscoe N. Op.cit P. 31.

¹⁸⁹ Документ ООН. S/646 (1948).

¹⁹⁰ Документ ООН. S/RES/47 (1948).

¹⁹¹ Документ ООН. S/987(1948).

и Великобритания.¹⁹² В итоге, Бельгия, Канада, Мексика, Норвегия и США направили наблюдателей в зону конфликта, а британские наблюдатели, несмотря на настойчивые призывы Форин Офиса, не были включены в состав группы. Советский представитель в ООН подверг критике расширение полномочий Генерального секретаря и заявил, что вопрос о составе наблюдателей должен решаться исключительно Советом Безопасности.¹⁹³

Однако Т. Ли продолжил осуществлять набор и руководить организацией группы военных наблюдателей. Как и в Палестине, она была образована для обеспечения работы комиссии, оказывающей посреднические функции для урегулирования ситуации. Наблюдатели приступили к выполнению своих обязанностей в начале 1949 г., после того, как было заключено перемирие между Индией и Пакистаном. Группа наблюдателей, около 30 человек прибыла на место в конце января – начале февраля.¹⁹⁴ Эти формирования стали ядром Группы военных наблюдателей ООН в Индии и Пакистане (ГВНООНИП). Военный советник комиссии, в начале января 1949 г. согласовал план развертывания наблюдателей на собрании командования Индии и Пакистана, а также все вопросы, связанные с прекращением огня.¹⁹⁵ Наблюдатели были разделены на две группы, каждая из которых была закреплена за армиями враждующих сторон.

Наблюдение было отделено от функций политического урегулирования, выполнением которых занималась комиссия ООН по Индии и Пакистану. После нескольких месяцев работы, она заявила о невозможности добиться договоренностей о переходе от перемирия к заключению мирного договора. По решению Совета Безопасности от 14 марта 1950 г.¹⁹⁶ комиссия была распущена, а для продолжения переговорного процесса был назначен Представитель ООН. После прекращения работы комиссии в 1950 г. ГВНООНИП стала действовать самостоятельно, причем функции контроля над наблюдателями перешли к Секретариату ООН. Генеральный секретарь стал назначать главу военных наблюдателей и рассматривать доклады, присылаемые миссией. В течение двух лет с момента основания миссия работала без четко определенного мандата, лишь в марте 1951 г. Совет Безопасности принял резолюцию, которая уполномочила группу «продолжить наблюдение за перемирием».¹⁹⁷ Поскольку политического решения данного конфликта так и не было достигнуто, Совет периодически продляет мандат наблюдателей, которые продолжают свою работу до настоящего времени.

Анализ процесса учреждения первых наблюдательных операций ООН позволяет сделать некоторые выводы. Данный формат миротворческой деятельности был разработан государствами-членами как средство ограниченного воздействия на конфликт в условиях бездействия системы коллективной безопасности. Эти миссии должны были обеспечить контроль над развитием конфликтных ситуаций, прежде всего в интересах западных держав. Важнейшими

¹⁹² Briscoe N. Op.cit. P. 32.

¹⁹³ SCOR. Third year. 356mtg, para. 6.

¹⁹⁴ The Blue Helmets... P. 161.

¹⁹⁵ International Peace Observation... P. 363.

¹⁹⁶ Документ ООН. S/RES/80 (1950).

¹⁹⁷ Документ ООН.S/RES/ 91 (1951).

функциями наблюдательных миссий являлись: сбор информации и наблюдение за выполнением решений Совета Безопасности. Присутствие ООН в зоне конфликта должно было выразить заинтересованность держав в разрешении спора, а также создать предпосылку для дальнейшего вовлечения Организации в процесс урегулирования.

В условиях «холодной войны» разработка подобного средства ограниченного воздействия на конфликт проходила в условиях противодействия со стороны СССР, который рассматривал наблюдателей как представителей интересов западных стран. Основные принципы деятельности миссий вырабатывались на практике, в чрезвычайных, незапланированных условиях, в период поиска вариантов политического урегулирования. Все это предопределило косвенный, не прямой порядок учреждения наблюдательных миссий. Процесс их создания, как правило, распадался на два основных этапа. Сначала Совет Безопасности призывал стороны конфликта прекратить вооруженные действия и заключить перемирие. Для контроля над соблюдением договоренностей и дальнейшего урегулирования ситуации создавались комиссии из дипломатических работников, а для проведения наблюдения с целью обеспечения работы комиссии набирался военный персонал. Функции наблюдателей определялись в рамках системы мер, предусмотренной гл. VI Устава ООН. Мандаты миссий являлись «логическим продолжением» мандата комиссий, созданных Советом Безопасности для выполнения политических и посреднических функций. Правовой основой создания наблюдательных миссий считается ст. 33 Устава. Согласно этой статье Совет Безопасности, «если считает это необходимым, требует от сторон разрешения их спора при помощи переговоров, обследования, посредничества, ... или иными мирными средствами по своему выбору».¹⁹⁸ Фактически наблюдательные миссии можно отнести к последней категории «иных мирных средств».

Процесс складывания административной структуры наблюдательных миссий показывает, что первоначально, действуя по аналогии с принципами коллективной безопасности, государства члены выбрали вариант формирования наблюдателей из военного персонала стран-членов Совета Безопасности, которые в первую очередь были подчинены своим правительствам, и действовали под эгидой ООН. Затем стала очевидна тенденция к превращению наблюдателей из представителей стран, гражданами которых они являлись, в независимых международных служащих, нанятых Организацией. В связи с этим происходят изменения в порядке подчинения и контроля миссий. Если при проведении операций на Балканах и в Индонезии роль Секретариата сводилась к оказанию технической поддержки, то в дальнейшем к нему перешли и функции формирования групп наблюдателей. Это было связано с тем, что сначала Секретариат не обладал соответствующим опытом подобной деятельности. Другой фактор — нежелание государств-членов допустить усиления Генерального секретаря, они отводили Секретариату пассивную роль, основываясь на опыте Лиги Наций¹⁹⁹.

¹⁹⁸ Организация Объединенных Наций. Сборник документов. М., 1981. С. 9.

¹⁹⁹ Russel R. The United Nations and US Security Policy. N.Y., 1968. P. 165.

Но по мере осложнения отношений между Западом и Востоком, дебаты вокруг конкретного состава комиссий приводили к длительным задержкам в процессе выработки решения. Поэтому Секретариат более эффективно и быстро справлялся с этой задачей, чем Совет Безопасности.

Важнейшей характеристикой наблюдательных миссий является ограниченность функций наблюдателей, которые сводились к регистрации ситуации на линиях разделения сторон конфликта и расследования происшествий. Выполнение их задач было отделено от процесса политического урегулирования и устранения истинной причины конфликта, хотя само присутствие наблюдателей вело к снижению его интенсивности и локализации. Следующей принципиальной характеристикой можно назвать незначительность масштабов присутствия (количество наблюдателей варьировалось от нескольких десятков до нескольких сот). Ограниченный контингент военных наблюдателей из различных стран не мог нарушить баланс и расстановку сил в зоне конфликта. Наряду с беспристрастностью, еще одной важнейшей характеристикой является согласие сторон спора на присутствие наблюдателей.

Необходимо отметить, что государства-члены не желали четкого международно-правового закрепления принципов деятельности наблюдательных миссий, предпочитая создавать их по мере возникновения необходимости. Так, например, в 1950 г. США, предложившим в Совете Безопасности проект резолюции о создании Комиссии по расследованию и наблюдению и о размещении наблюдателей по всему миру, не удалось заручиться поддержкой остальных членов Совета.²⁰⁰

Учреждение наблюдательных миссий обозначило направление, развитие которого, давало реальную возможность усилить потенциал ООН в сфере урегулирования конфликтов. Хотя Советский Союз критиковал практику формирования и контроля над группами наблюдателей, он реально не противодействовал учреждению миссий, учитывая тот факт, что стороны конфликта не возражали против развертывания наблюдателей. Западные страны противодействовали участию СССР в подобных миссиях, чтобы не допустить расширения влияния Советского Союза, чего они особенно опасались в условиях формирования биполярного противостояния. Кроме того, с точки зрения западных стран, участие советских представителей привело бы к снижению эффективности миссий, поскольку большая часть времени уходила бы не на выполнение прямых функций, а на согласование общих позиций.

Концепция наблюдательных миссий ООН, сформировавшись на рубеже 40-х-50-х гг. XX в., используется до сих пор, сохраняя свое место среди миротворческих методов организации. Руководящие принципы и методы, разработанные Объединенными Нациями при проведении первых наблюдательных операций, оказали значительное воздействие на практику и теорию операций по поддержанию мира. Принципы, заложенные в основе наблюдательных миссий, стали основой полномасштабных миротворческих операций: обеспечение меж-

²⁰⁰ The Secretary of State to US Representative at the UN. July 28, 1950// FRUS, 1950. Vol. 2. Washington, 1977. P. 307-308.

дународного присутствия в зоне конфликта, необходимость согласия и наличие договоренностей о мирном процессе между сторонами конфликта, беспристрастность, выполнение роли независимого арбитра.

Практически параллельно с разработкой формата наблюдательных операций, в ООН шло обсуждение путей реформирования Организации с целью повышение ее эффективности в сфере поддержания мира и безопасности. С первых дней существования ООН подвергалась критике за неспособность выполнять в полной мере свою важнейшую функцию; СССР обвинял ООН, в том, что она представляет интересы англо-американского блока. Западные страны выражали недовольство из-за невозможности обойти «вето» СССР. В связи с этим уже в конце 1940-х гг. начиналось активное обсуждение среди политиков и в академических кругах стран Запада вопроса о пересмотре Устава ООН с целью увеличения миротворческого потенциала, а также наделения Организации международными полицейскими силами. Наибольшую активность в этом вопросе проявляли США. Это было обусловлено несколькими причинами: влияние общественного мнения и убежденность в том, что усиление миротворческого потенциала ООН соответствует национальным интересам. Хотя практика наблюдательных миссий признавалась ценной, Госдепартамент считал, что необходимо решать проблему не посылкой комиссий в отдельные районы, а в целом повышать эффективность ООН в предотвращении конфликта.²⁰¹

Это мнение нашло поддержку и в Секретариате ООН. В 1948-1951 гг. Т. Ли – Генеральный секретарь ООН выдвинул ряд инициатив, направленных на повышение эффективности усилий Организации в деле поддержания мира. В условиях острого противоречия между СССР и США, первая из них была «пробным шаром», своеобразным индикатором отношения ведущих стран к проблеме «усиления ООН». К выдвижению инициатив Генерального секретаря подтолкнула ситуация в Палестине. После убийства Посредника ООН обстановка обострилась до предела, однако противоречия между членами Совета Безопасности препятствовали принятию решительных мер. Т. Ли в неофициальном порядке прозондировал позицию правительств некоторых «небольших государств по поводу предоставления контингентов для международных полицейских сил ООН»²⁰². Ни эта инициатива, ни проект создания в Палестине чрезвычайных сил из наземных формирований от каждой страны постоянной участницы Совета Безопасности, не были поддержаны государствами-членами ООН.

Тогда Т. Ли попытался связать вопрос учреждения международных полицейских сил с деятельностью Комиссии ООН по Палестине. В феврале 1948 г. Секретариат подготовил доклад «Отношения между комиссией по Палестине и Советом Безопасности», в котором говорилось, что Совет Безопасности имеет право учредить международные силы для обеспечения выполнения положений резолюции Ассамблеи о разделе Палестины.²⁰³ В нем подчеркивалось, что соз-

²⁰¹ The US Representative at the UN to the Secretary of State. July 27, 1950// FRUS, 1950. Vol. 2. Washington, 1977. P. 303.

²⁰² Lie T. In the Course of Peace. Seven Years with the United Nations. N.Y., 1954. P. 165.

²⁰³ Документ ООН. А/АС. 21/13 (1948).

дание сил необходимо для того, чтобы избежать беспорядков сразу же после окончания действия мандата Великобритании. Доклад характеризовал подобные формирования как «международные полицейские силы для поддержания порядка на территории, за которую международное сообщество несет ответственность», отличные от вооруженных сил, указанных в гл. VII Устава.²⁰⁴ Комиссия ООН по Палестине согласилась с тем, что для поддержания мира и для выполнения рекомендаций Генеральной Ассамблеи, необходимы вооруженные силы взамен британских войск. Соображения Комиссии ООН по Палестине обсуждались Советом Безопасности 24 февраля 1948 г. США заявили, что Устав не дает полномочий применять силу при политическом урегулировании, а свидетельств того, что ситуация в Палестине угрожает миру не достаточно.

Таким образом, вариант превентивного, «докризисного» учреждения сил не был реализован. Данный проект Т. Ли не выходил за рамки, предусмотренные концепцией коллективной безопасности, но уже летом 1948 г. подход Генерального секретаря к вопросу повышения миротворческого потенциала Организации изменился. Это было связано с рядом факторов. Во-первых, к июню 1948 г. переговоры в ВШК окончательно прекратились, а с ними исчезла последняя надежда на реализацию положений ст. 43 Устава. Во-вторых, необходимо было обеспечить перемирие в Палестине. Секретариат активно сотрудничал с Посредником ООН в вопросе организации и отправки группы военных наблюдателей. Т. Ли был убежден, что ООН остро нуждается в подобном персонале и, столкнувшись с проблемой противодействия работе наблюдателей, он начал «обдумывать со своими помощниками новый подход, который бы позволил предоставить в распоряжение Совета Безопасности... небольшие силы, набираемые на международной основе»²⁰⁵.

Генеральный секретарь обнародовал свою идею 10 июня 1948 г. на церемонии вручения дипломов в Гарварде, где годом ранее Госсекретарь США Дж. Маршалл объявил о своем плане помощи Европе. В своем выступлении Т. Ли отметил, что изменение Устава или структуры ООН не решит проблему противоречий между великими державами, а наоборот расколел Организацию. Т. Ли высказал предположение, что преодолеть разногласия держав по поводу создания вооруженных сил Организации поможет учреждение «сил ООН по охране». «Даже небольшие вооруженные силы будут внушать уважение, поскольку за ними будет авторитет ООН». Таким образом, Генеральный секретарь предложил модель, отличную от предусмотренной в Уставе.

В дальнейшем Т. Ли дал более детальное описание «сил ООН по охране»: предполагаемая численность – 1000 – 5000 чел., находящихся под контролем Совета Безопасности, Генеральной Ассамблеи и Комитета по Опеке.²⁰⁶ Т. Ли подчеркивал, что подобные формирования будут использоваться в качестве временного средства для предотвращения ситуаций, угрожающих миру. Кроме того, предусматривалось, что «силы ООН по охране» смогут осуществлять по

²⁰⁴ Там же.

²⁰⁵ Lie T. Op.cit. P. 98.

²⁰⁶ The Public Papers of the Secretary-General of the United Nations. (The Public Papers of the Secretary-General ...) Vol. I. N.Y., 1969. P. 131.

решению Совет Безопасности меры, предусмотренные в гл. VII Устава²⁰⁷. Среди функций сил были названы: охрана персонала ООН, проведение плебисцитов, контроль над выполнением перемирия, присутствие в качестве полицейских в таких городах как Иерусалим и Триест в период установления международного режима. Таким образом, Т. Ли наделял «силы ООН по охране» очень широкими полномочиями. Генеральный секретарь хотел узнать отношение стран к инициативе учреждения международных сил, напрямую не предусмотренных Уставом. Он также рассчитывал, что его инициатива позволит активизировать обсуждение в Совете Безопасности и ВШК проблемы учреждения вооруженных сил, а также решит проблему защиты персонала ООН.

Реакция на предложения Т. Ли была неоднозначной. В секретном меморандуме Генеральному секретарю, Р. Банч отметил, что обсуждение вопроса учреждения охраны ООН несколько преждевременно, однако, в случае достижения договоренности о демилитаризации в Палестине, такие формирования будут очень полезны. Он предложил Т. Ли другой вариант: в конфиденциальном порядке обсудить с членами Комиссии по перемирию в Палестине возможность предоставления их правительствами по 335 военнослужащих для Посредника ООН, хотя бы на временной основе.²⁰⁸

Многие страны заняли сдержанную позицию в отношении предложения Генерального секретаря. В Госдепартаменте США полагали, что реализация предложения окажет «необходимый психологический эффект, поскольку будет свидетельствовать о стремлении государств-членов сделать шаг в сторону наделяния ООН вооруженными силами».²⁰⁹ Было принято решение поддержать идею Т. Ли, т.к. это «нейтрализует попытки СССР переложить ответственность за срыв переговоров в ВШК на США».²¹⁰ Однако в меморандуме Госдепартамента особо подчеркивалось, что «силы ООН по охране» должны рассматриваться отдельно от вооруженных сил ООН, создание которых предусмотрено 43 ст. Устава, а также от любых других специальных сил для выполнения полицейских функций в Иерусалиме.²¹¹

СССР выступил против проекта «сил ООН по охране», поскольку рассматривал этот шаг как нарушение положений Устава ООН. Представитель Советского Союза заявил, что все усилия должны быть обращены на осуществление закрепленных в Уставе ООН положений о предоставлении военных контингентов в распоряжение Совета Безопасности.²¹² В меморандуме, представленном делегацией Польши указывалось, что Секретариат не имеет права создавать полувоенные формирования как часть штата ООН.²¹³ Серьезному обсу-

²⁰⁷ Документ ООН. A/565 (1948).

²⁰⁸ Rare Book and Manuscript Library. Columbia University Cordier Collection. UN Files. UN Administration. Miscellaneous. Box. 111. File UN Police Force. Letter from R. Bunche to Secretary-General, June 23, 1948.

²⁰⁹ Creation of the United Nations Security Guard. Position Paper Prepared at the United States Mission to the United Nations, August 12, 1948// FRUS, 1948. Vol. 1 Washington, 1976. P. 29.

²¹⁰ Ibid. P. 32.

²¹¹ Ibid. P. 30.

²¹² Rare Book and Manuscript Library. Columbia University Cordier Collection. UN Files. UN Administration. Miscellaneous. Box. 111. File UN Police Force. Communication from A.H. Feller, July 1, 1948.

²¹³ Rare Book and Manuscript Library. Columbia University Cordier Collection. UN Files. UN Administration. Miscellaneous. Box. 111. File UN Police Force. Legal Arguments Presented by the Representative of Poland, July 13, 1948.

ждению инициативы Т. Ли препятствовала напряженная политическая обстановка, сложившаяся в результате берлинского кризиса.

Реакция государств-членов показала, что достигнуть согласия Совета и Ассамблеи на учреждение сил ООН как альтернативы вооруженным силам, предусмотренных в ст. 43 Устава, невозможно²¹⁴. Поэтому в сентябре 1948 г. Т. Ли представил доклад²¹⁵, который содержал переработанную «версию». Пересмотру подверглись как первоначальная идея, так и название проекта. Теперь план назывался «охрана ООН»²¹⁶, задача формирований определялась как защита персонала и собственности организации, техническая поддержка миссий на местах. Возможность участия «охранников» в миссиях ООН предусматривалась только с согласия принимающей стороны. Предполагалось, что в особых случаях, когда Организация получает временную ответственность по наблюдению за перемирием или проведением плебисцита, такие же функции может приобрести и охрана. В докладе оговаривалось, что «охрана ООН» не будет использоваться для проведения принудительных акций, предусмотренных в Уставе. Указывалось, что силы не будут иметь полномочий военной или гражданской полиции. В докладе предлагалось сформировать «охрану ООН» в 2 этапа: создать «ядро охраны» из 300 чел., которые должны базироваться в штаб-квартире ООН, а затем организовать резерв из 500 чел.²¹⁷

Таким образом, в новом проекте изменилось как обоснование необходимости учреждения этих формирований, так и характер их полномочий. Если раньше «силы ООН по охране» рассматривалась как средство повышения эффективности потенциала ООН в деле мира, то теперь задачи «охраны ООН» сводились к поддержке уже существующих миссий ООН в Палестине и на границе между Индией и Пакистаном. Доклад Генерального секретаря подчеркивал невоенный характер формирований, необходимость получения согласия принимающей стороны для их развертывания.

Эти положения, впервые разработанные в докладе, затем будут использоваться в качестве основополагающих принципов миротворческих операций ООН. Преемственность между концепцией, выдвинутой Т. Ли и принципами, разработанными Д. Хаммаршельдом в 1956 г. наблюдается и в ряде других моментов. Определение задач и функций этих формирований, также во многом перекликается с функциями и задачами сил по поддержанию мира. В обеих моделях определяющая роль в учреждении таких сил отводилась Генеральному секретарю. Т. Ли также во многом предопределил внешний облик будущих миротворцев: в его докладе охрана ООН предстает в виде легковооруженных формирований в униформе с опознавательными знаками ООН²¹⁸.

Фактически предложения Т. Ли обозначили тот минимум, на который должны были, по мнению Секретариата ООН, согласиться все стороны. Несмотря на значительные изменения проекта «охраны ООН», четкое определение их

²¹⁴ Свидетельство Альфреда Катцина, который по заданию Т. Ли разрабатывал план «сил ООН по охране» // UN Oral History Interview Colonel with A. Katzin on June 26, 1983. Part II. P. 3.

²¹⁵ GAOR. Third Session. Part 2. Annexes. A/656.

²¹⁶ Ibid.

²¹⁷ Ibid.

²¹⁸ Ibid.

функций, численности и статуса, доклад не получил всеобщей поддержки при обсуждении на Ассамблее в 1949 г. СССР выступил против обновленного плана Генерального Секретаря. В заявлении Советского Союза указывалось, что между измененным и оригинальным предложениями Т.Ли нет принципиального различия.²¹⁹

Советская позиция по этому вопросу определялась следующими факторами. Во-первых, СССР стремился не допустить создание формирований, не предусмотренных в Уставе ООН. Во-вторых, Советский Союз не хотел, чтобы Секретариат приобрел большую политическую самостоятельность. Немаловажным фактором стал негативный опыт СССР в 1948 г. в связи с посылкой наблюдателей в Палестину. Москва была недовольна политикой осторожного устранения Советского Союза от участия в ОНВУП и в других операциях, и полагала, что такая практика будет применена в случае реализации плана «охраны ООН»²²⁰.

Западные державы также высказывали сомнения по поводу правовой основы предложений Генерального секретаря. Кроме того, государства-члены не хотели брать на себя дополнительные расходы на «охрану ООН», которые оценивались в 4 млн. долл.²²¹ В обстановке обострения противоречий между Востоком и Западом в связи с ситуацией в Китае и Германии, а также в связи с формированием военно-политического блока НАТО, проблема «усиления» ООН отошла на задний план.

Для того, чтобы сохранить вопрос в повестке дня Ассамблеи Т. Ли обратился с просьбой создать специальный комитет для разработки плана «охраны ООН» с учетом высказанных замечаний²²². В июне 1949 г. специальный комитет рассмотрел измененный проект доклада, представленный Генеральным секретарем. План создания «охраны ООН» превратился в проект учреждения хозяйственных подразделений (полевой службы)²²³ для выполнения функции технического обслуживания миссий ООН. Предусматривалась, что полевая служба должна была стать частью Секретариата. В целях повышения эффективности ООН при проведении миссий наблюдателей Т. Ли предложил создать список полевого резерва – перечень рекомендованных национальными правительствами квалифицированных специалистов. При учреждении новых миссий на его основе Секретариат в короткий срок мог сформировать группу наблюдателей.

Предложения Генерального Секретаря, даже в измененном виде, не устроили СССР. Однако большинство членов ООН в ноябре 1949 г. проголосовали за создание полевой службы ООН и за учреждение списка резерва наблюдателей ООН. Таким образом, в период с июня 1948 г. по ноябрь 1949 г. концепция создания международных полицейских сил, выходящая за рамки системы коллективной безопасности, предложенная Т. Ли, претерпела значительные изменения. Сначала Генеральный секретарь отказался от возможности применения

²¹⁹ Rare Book and Manuscript Library. Columbia University Cordier Collection. UN Files. UN Administration. Miscellaneous. Box. 111. File UN Guard. Communication Received from Delegation of USSR, August 9, 1949.

²²⁰ The Public Papers of the Secretary-General... Vol. I. P. 136.

²²¹ The Public Papers of the Secretary-General... Vol. I. P. 188.

²²² GAOR, Third Session, Part 2, A /PV. 200.

²²³ Документ ООН. A/ AC.29/1 (1949).

этих сил для проведения принудительных мер при урегулировании локальных конфликтов, ограничив их функции наблюдением, а затем и от самой идеи. Позиции стран-членов по этому вопросу свидетельствовали о том, что никто не заинтересован в наличии у ООН даже незначительных военных формирований.

Хотя предложения Т. Ли не были поддержаны, выдвижение подобных проектов свидетельствовало об активизации роли Генерального секретаря в миротворческом процессе, который великие державы хотели поставить исключительно под свой контроль. Создаются предпосылки к приобретению Секретариатом ряда дополнительных политических функций. Этому способствовал ряд факторов. Из всех основных органов ООН Секретариат обладал наибольшей свободой действий, т.к. процесс принятия решений не был поставлен в зависимость от процедуры голосования или применения права «вето». Большое воздействие оказала личность Генерального секретаря. Т. Ли, как отмечают его современники, любил выступать со своими инициативами на публике и всегда стремился играть большую роль в Организации, чем это позволяла ситуация и положения Устава²²⁴.

Т. Ли считал, что главной причиной неудач в деле повышения эффективности ООН являлась политика великих держав: «Организация во время работы сталкивается с двумя важными проблемами: российским коммунизмом и американским изоляционизмом».²²⁵ Бойкот Организации Советским Союзом с января по июнь 1950 г. поставил под вопрос само существование Объединенных Наций, поскольку диалог между великими державами полностью прекратился. На рубеже 1940-х – 1950-х гг. окончательно потерпела крах концепция ООН как коллективного механизма союзных держав по поддержанию международной безопасности.

В 1950 г. Т. Ли предпринял еще один шаг, направленный на восстановление авторитета и доверия к ООН, выдвинув новую инициативу – «Двадцатилетняя программа мира».²²⁶ Весной 1950 г. Т. Ли лично обсуждал ее положения с главами великих держав. Документ представлял собой развернутую программу средств для преодоления проблем, стоящих перед Организацией.²²⁷ Программа впервые предложила всеобъемлющую систему мер, направленных на повышение эффективности ООН в условиях нарастающих противоречий между сверхдержавами.²²⁸ Она предусматривала международно-политические, социально-экономические и правовые меры повышения эффективности ООН.

Первая группа мер предусматривала проведение периодических встреч Совета Безопасности на уровне министров иностранных дел, а также создание международной системы контроля над атомной энергией и гонкой вооружений. Важное место отводилось необходимости «возобновления серьезных попыток достичь соглашения об учреждении вооруженных сил, передаваемых в распо-

²²⁴ Urqhart B. A Life in Peace and War... P. 19.

²²⁵ Memorandum of Conversation by the Deputy US Representative on the Security Council and Senior Adviser, US Delegation to the General Assembly, November 21, 1951// FRUS, 1951. Vol. 2. Washington, 1979. P. 45.

²²⁶ Rare Book and Manuscript Library. Columbia University Cordier Collection. UN Files. UN Administration. Miscellaneous. Box.111. File Peace Plan. A Twenty Year Peace Program.

²²⁷ Документ ООН. A/1304 (1950).

²²⁸ Ramsbotham O., Woodhouse T. Op. cit. P. 146.

ряжение Совета для проведения принудительных акций».²²⁹ Цель данного пункта, по мнению Генерального секретаря, состояла в «заключении временно-го соглашения по созданию сил, состоящих, например, из наименьшего числа сухопутных, военно-морских, и воздушных сил, предлагаемых любой из великих держав. Это будет более чем достаточно для предотвращения или локализации угроз международного мира».²³⁰

Западные державы со сдержанным интересом отнеслись к инициативе Т. Ли. Ему дали понять, что их официальная реакция во многом будет зависеть от позиции СССР.²³¹ В ходе личной встречи Генерального секретаря со И. Сталиным, В. Молотовым и А. Вышинским программа в целом была подвергнута критике как односторонняя и «прозападная».²³² Пункт, предусматривающий создание «небольшого временного континента сил» В. Молотов расценил как «проамериканское предложение».²³³ И хотя советская сторона заявила, что рассматривает программу в качестве рабочей основы для обсуждения, реальных действий по ее реализации не последовало.²³⁴ США официально объявили о готовности к сотрудничеству по «Двадцатилетней программе мира».²³⁵ Госдепартамент рекомендовал делегации США на Генеральной Ассамблее проявить интерес к инициативе Генерального секретаря, но избегать детального обсуждения предложений.²³⁶

Программа, опубликованная 6 июня 1950 г., обсуждалась на пятой ежегодной сессии Ассамблеи.²³⁷ Государства-члены не приняли никаких решений по этому пункту повестки дня. Сдержанная позиция великих держав была обусловлена как обстановкой недоверия и подозрительности, так и особенностями внешнеполитической ситуации. Время для выдвижения подобных инициатив было выбрано не совсем подходящее. Франция, Англия и США занимались организацией НАТО. Возобновление переговоров с СССР затруднило бы этот процесс, поскольку в условиях диалога было бы трудно обосновать наличие реальной угрозы и доказать общественности необходимость формирования такого союза и проведения перевооружения.

«Холодная война» блокировала не только процесс создания вооруженных сил ООН, согласно статье 43 Устава, но и возможность обсуждения конфликтных ситуаций, их урегулирования Советом Безопасности. Стремление западных стран, обладавших перевесом в ООН, использовать Организацию для принятия решений без учета мнения СССР, приводило к тому, что Советский Союз часто применял свое право «вето». Это позволяло другим государствам-членам обвинять СССР в саботировании усилий ООН. США, обладая поддержкой боль-

²²⁹ Документ ООН. A/1304 (1950).

²³⁰ Lie T. Op.cit. P. 296.

²³¹ Ibid. P. 297.

²³² Цит. по: Две беседы И.В. Сталина с Генеральным секретарем ООН Т. Ли// Новая и Новейшая история. 2001. № 3. С. 111.

²³³ Там же.

²³⁴ Lie T. Op.cit., P. 298.

²³⁵ Department of State Bulletin. June 26, 1950, P. 1050.

²³⁶ Position Paper Prepared in the Department of State for the UN Delegation to the Fifth Regular Session of the General Assembly. August 28, 1950// FRUS, 1950. Vol. 2. Washington, 1972. Pp. 392-393.

²³⁷ GAOR Fifth Session. 308th Plenary meeting, November 17, 1950.

шинства членов Совета Безопасности, также противодействовали советским инициативам в Совете, не используя при этом своего права вето (т.н. «скрытое вето»). США, также как и СССР, защищали в ООН свои интересы против любой враждебной акции в Совете, только выбирали для этого другую стратегию²³⁸.

Активное использование СССР права «вето», отсутствие эффективной системы урегулирования международных конфликтов из-за тупика на переговорах о создании вооруженных сил ООН в ВШК, а также провал инициатив Генерального секретаря, подтолкнули западные державы, прежде всего США, к активизации политики, направленной на разблокировку механизма поддержания мира. Выход из ситуации виделся в расширении полномочий Генеральной Ассамблеи в области международной безопасности.

Первая попытка обойти правило единогласия в Совете Безопасности, была предпринята еще в 1947 г. После удачного (для западных стран) маневра с передачей греческого вопроса на рассмотрение Генеральной Ассамблеи, США выступили с инициативой создания Специального комитета Ассамблеи, в задачу которого бы входило предварительное обсуждение важнейших вопросов в промежутках между регулярными сессиями Ассамблеи ООН.²³⁹ Создание комитета имело цель подчеркнуть значительность политических полномочий Генеральной Ассамблеи.²⁴⁰ Комитет начал свою работу в 1948 г., но не приобрел значительного влияния²⁴¹. Официально он был распущен в марте 1952 г.

Инициативы, направленные на преодоление «советского вето», исходили в основном от США и находили поддержку во влиятельных американских кругах. К началу 1950-х гг. усилилось общественное мнение в пользу изменения Устава ООН. Широкий резонанс вызвала инициатива бывшего президента США Г. Гувера об ООН без коммунистических стран. В 1949 г. Сенат учредил специальный подкомитет по пересмотру Устава.²⁴² Однако в Госдепартаменте считали, что полная ревизия Устава не своевременна, поскольку он является «всеобъемлющим соглашением между США и СССР».²⁴³ США были заинтересованы в сохранении Организации как механизма объединения мира.²⁴⁴

По мнению Госдепартамента, возможность усиления Организации заключалась в развитии полномочий и функций ООН через создание прецедентов. Предполагалось путем создания прецедентов и неформальных соглашений обойти «ограничительную интерпретацию» полномочий Организации²⁴⁵. В меморандуме от 1950 г., определяющем основы политики США в ООН²⁴⁶ подчер-

²³⁸ Stroessinger J. The United Nations and the Superpowers. N.Y., 1970. P. 27.

²³⁹ Учрежден согласно резолюции Генеральной Ассамблеи A/RES/ 111 (II) в ноябре 1947 г.

²⁴⁰ Wainhouse Op.cit., P. 11.

²⁴¹ Кальвокарреси П. Мировая политика после 1945 г. Т. I. М., 2000. С. 196.

²⁴² US Senate 81st Congress, 2 session, revision of UN Charter, Hearings before a Subcommittee of Committee on Foreign Relations. Washington, 1950.

²⁴³ Ibid. P. 385.

²⁴⁴ Draft Statement for Possible Use by the President Truman. Hoover's Suggestions to Reorganize the UN without the Communist States. May 3, 1950//FRUS, 1950. Vol. 2. Washington, 1977. Pp. 8-9.

²⁴⁵ The Secretary of State to Certain Diplomatic Missions August 22, 1950// FRUS, 1950. Vol. 2. Washington, 1977. Pp. 17-22.

²⁴⁶ Department of State Policy Statement Regarding the United Nations. September 18, 1950// FRUS, 1950. Vol. 2. Washington, 1977. Pp. 29-46.

кивалось, что необходимо добиться усиления роли Ассамблеи в области предотвращения вооруженной агрессии. Для этого предлагалось внести предложение о создании в рамках Генеральной Ассамблеи комиссии по наблюдению и расследованию фактов, а также комитета для изучения методов коллективных действий в соответствии с Уставом, включая использование вооруженных сил ООН. Предполагалось инициировать рассмотрение членами Генеральной Ассамблеи возможности предоставления на добровольной основе вооруженных сил для противостояния вооруженной агрессии.²⁴⁷

На формирование такого подхода решающее воздействие оказало стремление США закрепить свое доминирующее положение в Организации и успешный опыт действий в Корее. В 1947 г. для урегулирования ситуации на полуострове Ассамблей была создана Комиссия ООН по Корее. На основании доклада о нападении войск Северной Кореи на Южную Корею, представленного комиссией в отсутствие представителя СССР в Совете Безопасности, США, смогли инициировать военную акцию в регионе под эгидой ООН. 25 июня 1950 г. Совет одобрил резолюцию, призывающую Северную Корею вывести войска за 38 параллель.²⁴⁸ В Госдепартаменте стремились задействовать положения гл. VII Устава в резолюциях по Корее. Было принято решение толковать дальнейшие действия по 40 ст. Устава ООН. Согласно этой статье Совет Безопасности, прежде чем санкционировать принудительную акцию, может потребовать от заинтересованных сторон «выполнения временных мер, которые он найдет необходимыми».²⁴⁹

27 июня Совет Безопасности одобрил американский проект резолюции, который рекомендовал государствам-членам оказать необходимую помощь Республике Корея для восстановления международного мира.²⁵⁰ По предложению Франции и Великобритании 7 июля Совет Безопасности рекомендовал всем членам ООН, предоставившим помощь республике Корея, передать свои войска объединенному командованию США под флагом ООН.²⁵¹ В обязанность командования было включено «предоставление Совету Безопасности по мере необходимости докладов о ситуации».²⁵² Т. Ли, не мог занимать нейтральную позицию в вопросе и выступил в поддержку усилий США, т.к. акция в Корее получила широкую поддержку среди государств-членов.²⁵³ Действия коалиции в Корее он расценил, как «яркую демонстрацию стремления наций реализовать коллективную безопасность».²⁵⁴

Американская пропаганда представляла совместные действия коалиции стран под эгидой ООН как попытку реализовать в полной мере концепцию коллективной безопасности, заложенной в Уставе. Ряд исследователей поддерживают эту позицию, однако, большинство полагают, что ООН служила прикры-

²⁴⁷ Ibid., P. 31.

²⁴⁸ Документ ООН. S/RES/82 (1950).

²⁴⁹ Yale-UN History Interview with Ambassador L. Meeker on July 24, 1990/ Interviewer J. Sutterlin. P. 5.

²⁵⁰ Документ ООН. S/ RES/83 (1950).

²⁵¹ Документ ООН. S/RES/ 84 (1950).

²⁵² Ibid.

²⁵³ The Challenging Role of the Secretary-General.... P. 236.

²⁵⁴ Документ ООН. A/ 1902 (1950).

тием для военного ответа США на ситуацию в Корее.²⁵⁵ Очевидно, что резолюция, учреждающая операцию, была принята только благодаря отсутствию СССР и не отражала мнения всех членов Совета Безопасности, командование войсками осуществлялось США, а не ООН и государствами-членами коалиции.

Для закрепления прецедента и сохранения возможности инициировать акции, подобные корейской и в присутствии Советского Союза в Совете, США выдвинули проект резолюции, который позже получил название «Единство в пользу мира». В нем предусматривалась система мер, позволяющих Генеральной Ассамблее действовать в случае, если механизм Совета Безопасности будет блокирован применением «вето». Согласно документу Ассамблея наделялась правом созыва чрезвычайной сессии в течение 24 часов, а также учреждался специальный комитет для проведения расследования и изучения вопроса о резервировании государствами-членами ООН контингентов для международных вооруженных сил. Госдепартамент активизировал согласование документа сразу же после начала войны в Корее, с целью закрепления «вновь обретенной силы Ассамблеи».²⁵⁶

На начальном этапе консультаций, Франция и Великобритания выразили сомнение в необходимости такой инициативы. Представитель Франции отметил, что резолюция имеет скрытую антисоветскую направленность, а ее принятие будет свидетельствовать о неизбежности агрессии.²⁵⁷ Форин Офис выступил против наделения Ассамблеи дополнительными полномочиями и предложил еще раз рассмотреть проекты учреждения международных полицейских сил, выдвинутые Генеральным секретарем.²⁵⁸ Великобритания считала, что необходимо сохранить право «вето», для того, чтобы иметь возможность действовать при решении колониальных вопросов. Проект резолюции обсуждался в сентябре 1950 г. на переговорах руководителей внешнеполитических ведомств США, Франции и Великобритании. В Париже и Лондоне занимали общую позицию: нет необходимости в механизме созыва чрезвычайных сессий и учреждения комиссии по расследованию. Франция и Великобритания поддержали идею резервирования войск для ООН, отметив, что для окончательного решения этого вопроса необходимо получить согласие своих правительств.²⁵⁹

Таким образом, план наделения Ассамблеи дополнительными полномочиями в области поддержания мира не получил безоговорочной поддержки, проект вызвал серьезные опасения в том, что СССР расценит эту инициативу как враждебный шаг и выйдет из ООН.²⁶⁰ Однако вариант, предложенный США, в итоге был поддержан ведущими странами. Канада, Франция, Филиппины, Турция и Великобритания выступили ко-спонсорами проекта резолюции.

²⁵⁵ Armstrong D., Lloyd L., Redmond J. Op. cit.. P. 72.

²⁵⁶ Position Paper Prepared by the Department of State. Program of UN Action to Stop Aggression, September 1, 1950// FRUS, 1950. Vol. 2. Washington, 1977. Pp. 327-330.

²⁵⁷ The Ambassador in France (Bruce) to the Secretary of State August 14, 1950// FRUS, 1950. Vol. 2. Washington, 1977..Pp. 319.

²⁵⁸ The Ambassador in the United Kingdom (Douglas) to the Secretary of State August 16, 1950// FRUS, 1950. Vol. 2. Washington, 1977. Pp. 320-321.

²⁵⁹ FRUS, 1950. Vol. 2. Washington, 1977. Pp. 330.

²⁶⁰ Ibid. P. 430.

На позицию стран повлиял ряд факторов. США обладали большинством в Ассамблее, обеспечивающим принятие любой резолюции. В обстановке Корейской войны и ликвидации ядерной монополии США, идеи усиления миротворческого потенциала ООН находили широкую поддержку.

Проект резолюции «Единство в пользу мира» получил одобрение Ассамблеи 3 ноября 1950 г.²⁶¹ Резолюция закрепляла за Генеральной Ассамблеей право выносить решения по проблемам угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии в случаях, когда Совет Безопасности был не в состоянии выполнить свои функции самостоятельно²⁶². На ее основании была учреждена Комиссия по наблюдению за поддержанием мира в составе 14 членов для «изучения методов поддержания международного мира»²⁶³. Резолюция также призвала государства-члены «зарезервировать в составе своих национальных вооруженных сил части, подготовленные, организованные и снаряженные таким образом, чтобы они могли... быть использованы... в качестве боевой единицы ООН по рекомендации Совета Безопасности или Генеральной Ассамблеи».²⁶⁴ Функции координации формирований передавались Комитету по коллективным действиям. Генеральному секретарю поручалось, с одобрения комитета, назначить военных экспертов, для оказания помощи странам в организации таких частей. Резолюция стала первой попыткой институционализации механизма поддержания мира, отличного от обозначенного в Уставе ООН варианта. В резолюции был представлен еще более далеко идущий проект создания сил ООН, чем в проектах, выдвинутых Т. Ли.

США рассматривали принятие резолюции как триумф своей дипломатии²⁶⁵, тогда как СССР расценивал документ как подрыв основных устоев организации. Т. Ли активно поддержал резолюцию, т.к. считал, что она способствует развитию системы коллективной безопасности и поэтому имеет большее значение по сравнению с НАТО и другими пактами.²⁶⁶ По свидетельству непосредственных участников разработки резолюции, они стремились не к тому, чтобы создать основу для того, чтобы решения Ассамблеи стали обязательными, а для того, чтобы сплотить как можно больше государств-членов ООН вокруг ситуации, когда невозможно применить положения гл. VII Устава.²⁶⁷

Исследования, проведенные комитетом по коллективным мероприятиям по вопросу предоставления государствами-членами вооруженных сил и военных экспертов, не нашли практического применения. Правительствам государств-членов не удалось создать резерв волонтеров из национальных формирований. Только Таиланд, Греция, Дания и Норвегия заявили о том, что они зарезервировали в своих вооруженных силах такие контингенты²⁶⁸. США не сделали официального заявления о предоставлении формирований из-за разногла-

²⁶¹ Документ ООН. A/RES/ 377 (V).

²⁶² Там же, пункт 1.

²⁶³ Там же, пункты 5-6.

²⁶⁴ Там же, пункт 8.

²⁶⁵ Кальвокресси П. Указ.соч. С. 198.

²⁶⁶ Документ ООН. A/1844/add.1.

²⁶⁷ UN Oral History Interview with H. Bankroft on December 17, 1990/ Interviewer J. Sutterlin. P. 6.

²⁶⁸ Russel R. Op.cit. P. 131.

сий, возникших между Госдепартаментом и министерством обороны. МИД СССР оставил без ответа запросы Генерального секретаря о предоставлении военных экспертов²⁶⁹ и контингентов «для быстрого использования в качестве боевой единицы ООН»²⁷⁰. В итоге комитет по коллективным мероприятиям одобрил список военных экспертов, которые желали оказывать техническую помощь по организации военных отрядов для возможной службы ООН. В список вошли 23 специалиста из 9 стран, которые имели опыт в Корее, однако запросов на их консультации не было²⁷¹. В Комиссии по наблюдению за миром должны были участвовать и коммунистические государства, но они бойкотировали комитет. Комиссия практически бездействовала, за исключением короткого периода службы наблюдателей на греческой границе между Болгарией и Албанией.

В связи с тем, что комиссии, созданные согласно резолюции «Единство в пользу мира» не добились серьезных результатов, Т. Ли продолжил попытки повышения эффективности ООН в сфере поддержания мира. На седьмой сессии Генеральной Ассамблеи Т. Ли выступил с новой инициативой учреждения «Легиона ООН» – международного военного формирования, укомплектованного из добровольцев. Это предложение в 1951 г. обсуждалась в комитете по коллективным действиям. По замыслу Генерального секретаря основу легиона должны были составить 50000 – 60000 волонтеров из различных государств, прошедших особую подготовку.²⁷² После обсуждения проекта в комитете Т. Ли согласился изменить термин с «Легиона ООН» на «Резерв волонтеров ООН». В 1952 г. Комитет по коллективным мерам дал только предварительные соображения по поводу предложения Генерального секретаря, поскольку они «не полностью разработаны в технических аспектах».²⁷³ Генеральная Ассамблея на восьмой сессии в 1953 г. постановила продолжить работу в этом направлении и представить доклад о работе к следующей сессии. Однако в дальнейшем идея резерва волонтеров не получила развития. В 1954 г. прекратил свою работу комитет по коллективным мерам, что означало неудачу в реализации практических положений резолюции «Единство в пользу мира».

Таким образом, на этапе, конца 1940-х – начала 1950-х гг., можно проследить развитие двух взаимосвязанных тенденций. Первая – проведение преобразований с целью повышения эффективности ООН в сфере поддержания мира. Она нашла отражение в проектах, выдвинутых Генеральным секретарем. Вторая тенденция – разработка методов ограниченного международного присутствия в конфликтных зонах, которая нашла выражение в складывании формата наблюдательных миссий ООН. Нельзя согласиться с точкой зрения широко представленной в советской историографии о том, что предложения Т. Ли

²⁶⁹ АВП РФ, Ф.433, оп. 6, п.32, д.15, л. 88-91.

²⁷⁰ АВП РФ, Ф.433, оп. 6, п.32, д.15, л. 45-47.

²⁷¹ The Public Papers of the Secretary-General... P. 381.

²⁷² Документ ООН. A/1891 (1951).

²⁷³ Report of the Collective Measures Committee. GAOR. Seventh Session, Supplement 17, October 1952, Appendix.

исходили из Госдепартамента.²⁷⁴ И усилия США, и Секретариата объединяла общая цель – повышение эффективности ООН за счет интерпретации положений Устава, однако направленность инициатив была различна. Предложения Т. Ли были ближе к духу и к букве концепции коллективной безопасности. Генеральный секретарь стремился, прежде всего, ликвидировать зависимость ООН от противостояния держав. США стремились к официальному признанию своего прочтения «коллективной безопасности» как возможности в коалиции с другими демократическими государствами противодействовать «советской агрессии». ООН отводилась роль представительного форума, который может обеспечить легитимную поддержку таким акциям. Именно поэтому США поддерживали практику расширения политических функций Генеральной Ассамблеи и наделения ее полномочиями в сфере поддержания мира.

Попытки толкования концепции коллективной безопасности положили начало продолжающейся до сих пор дискуссии о характере и предназначении ООН: будет ли это мировое правительство или международная организация? Проекты Т. Ли были нереалистичны,²⁷⁵ однако их значение состояло в том, что впервые на высоком уровне была сформулирована идея создания постоянных миротворческих сил под эгидой ООН. «Утопические» идеи Генерального секретаря заложили основу практическим методам: миссиям наблюдения и полевой службе ООН, которые в действительности стали «важным дополнением в работе организации и Секретариата».²⁷⁶ Многие разработки Т. Ли и комитета по коллективным мерам нашли применение в дальнейшей миротворческой практике. Так, переработанные принципы «резерва ООН» и «охраны ООН» были применены в при учреждении сил постоянной боевой готовности, которые были созданы в начале 1960-х гг. в странах Скандинавии для участия в миротворческих операциях ООН.

Опыт, накопленный Объединенными Нациями в рассматриваемый период, был очень важен, поскольку сложились практические методы ограничения конфликта в условиях «холодной войны». Главная заслуга Организации состояла в разработке механизма смягчения международной напряженности.²⁷⁷ В ходе рассматриваемого периода сложилась практика создания вспомогательных органов ООН для реализации системы мер, предусмотренных в гл. VI Устава. Уже на этом этапе определился основной формат концепции операций по поддержанию мира – меры, направленные на изоляцию и смягчение конфликтной ситуации. В эти годы была заложена основа для проведения полномасштабных операций по поддержанию мира.²⁷⁸ Сложился административный, а также международно-правовой механизм, который сделал возможным в 1956 г. разработку качественно нового миротворческого формата – операций по поддержанию мира.

²⁷⁴ См. на пример, Федоров В.Н. ООН и проблемы войны и мира. М., 1988; Он же. Совет Безопасности ООН. М., 1965; Собакин В.К. Коллективная безопасность – гарантия мирного сосуществования. М., 1962; Кривичкова Э.С. Вооруженные силы ООН (международно-правовые вопросы). М., 1965.

²⁷⁵ The Challenging Role of the Secretary-General... P. 226.

²⁷⁶ UN Oral History Interview with Brian Urquhart on June, 1 1984/ Interviewer, Leon Gordenker. P. 10.

²⁷⁷ Haas E. Op. cit. P. 55.

²⁷⁸ Fetherston A. Op. cit. P. 16.

Резолюция «Единство в пользу мира» создала механизм, позволяющий Ассамблее принимать решения в области поддержания мира в случае, если Совет Безопасности будет блокирован вето, который неоднократно в дальнейшем будет использоваться для учреждения миротворческих операций.

Закрепилась преемственность основных организационных принципов, присущих наблюдательным миссиям: значительная роль Генерального секретаря в подборе состава, назначении главы наблюдательной миссии, в обязанности которого входило составление докладов для Совета Безопасности и Ассамблеи.

Важнейшим моментом стало признание за подобным персоналом статуса международных служащих, которые несут ответственность только перед Организацией. На данном этапе были определены принципы международно-правового статуса подобных формирований ООН.²⁷⁹ Разработанная Организацией на рубеже 1940-1950-х гг. концепция наблюдательных миссии, «подготовив почву» для развития операций по поддержанию мира, продолжила свое самостоятельное существование.

²⁷⁹ Wainhouse D. Op. cit. P. 8.

Глава 2. Миротворческая деятельность ООН в середине 1950-х – начале 1970-х гг.

В пятидесятые годы XX в. в международных отношениях и внутри самой ООН произошли изменения, вызванные как объективными, так и субъективными факторами. Важнейшее значение имело ослабление напряженности в отношениях между Западом и Востоком. Смена высшего руководства в СССР способствовала восстановлению прямого диалога между великими державами, а также переговоров об ограничении ядерных и обычных вооружений.

Нормализация отношений между супердержавами привела к активизации деятельности ООН и решению важнейшего вопроса о приеме новых членов. Благодаря пакетной сделке 1955 г., в состав Организации вошли 16 новых членов, т.о. было положено начало практике приема новых членов. Трансформация международной обстановки способствовала изменению состава ООН. Если в 1955 г. в нее входило 60 стран, то в 1965 г. – 119, большинство из которых были бывшими колониями.²⁸⁰ Выход на международную арену блока стран третьего мира поменял расстановку сил, сложившуюся в Организации, в пользу СССР. Расширение состава членов привело к изменению круга проблем, рассматриваемых ООН: важное место в повестке дня заняла проблема колониализма. С середины 1950-х гг. большинство конфликтов были прямо или косвенно связаны с окончанием эпохи колониализма. Конфронтация смещалась в сферу региональных конфликтов, а объектом противоборства США и СССР становились страны «третьего мира».

В то же время, несмотря на позитивные изменения, проблемы деколонизации зачастую рассматривались через призму «блоковых» интересов. Конфликты, связанные с борьбой за независимость воспринимались в идеологических категориях, а освободившиеся страны делились на «американских» и «советских клиентов». США и СССР стремились опираться на региональные союзы, усилить свои позиции за счет ослабления влияния соперников, а их союзники стремились глубже втянуть державы в конфликт и получить максимум возможной помощи.²⁸¹ Вовлечение сверхдержав в региональные конфликты способствовало их осложнению и затягиванию.

Значительные изменения произошли в соотношении сил внутри самой ООН. Увеличилось политическое влияние Генерального секретаря и Секретариата, что было во многом связано с деятельностью второго Генерального секретаря Д. Хаммаршельда. Политика, проводимая им в конфликтных ситуациях, способствовала росту доверия к Генеральному секретарю, прежде всего, среди стран Запада. Он предпочитал открытым политическим инициативам, «тихую дипломатию» (термин, введенный Д. Хаммаршельдом²⁸²), при которой основные решения вырабатывались путем неофициальных консультаций с заинтересованными сторонами. Такой подход импонировал государствам-членам, которые стали предоставлять ему широкие полномочия для посреднической дея-

²⁸⁰ Шарова А.Я. Указ. соч. С. 30.

²⁸¹ Советская внешняя политика в годы «холодной войны» 1945-1985. Новое прочтение. М., 1995. С. 406.

²⁸² Stroessinger J. Op. cit. P. 50.

тельности в конфликтных ситуациях²⁸³. Д. Хаммаршельд считал, что цель ООН состоит в том, чтобы не допустить расширения «холодной войны», изолировать региональные конфликты от вмешательства СССР и США. Операции по поддержанию мира стали одним из методов достижения этой задачи Организации.

Тенденция активного участия Генерального секретаря в разработке концепции миротворческих операций была продолжена его преемниками. Шестидесятые годы прошли в ООН под знаком усиления блока освободившихся государств. Последствия операции ООН в Конго и кампания СССР за ограничение полномочий Генерального секретаря, способствовали проведению У Таном и К. Вальдхаймом более осторожной политики в вопросе поддержания мира. У Тан, также как и Д. Хаммаршельд, видел будущее Организации в опоре на страны «третьего мира», однако он осознавал зависимость ООН от великих держав. Признавая необходимость проведения Генеральным секретарем активной политики, У Тан стремился принимать более сбалансированные решения.²⁸⁴ У Тан большое внимание уделял также вопросам социального и экономического развития стран третьего мира. К. Вальдхайм не стремился выдвигать новые инициативы в области миротворчества, опираясь на опыт, накопленный его предшественниками. Он принимал менее активное участие в процессе учреждения миротворческих операций, полагаясь на соответствующие структуры Секретариата, которые сформировались при предыдущих Генеральных секретарях. Разрядка международных отношений, наметившаяся в период нахождения К. Вальдхайма на посту, в целом способствовала урегулированию многих конфликтов в рамках двухсторонних отношений, а не при участии ООН.

Субъективный фактор, на наш взгляд, оказывал существенное воздействие на развитие концепции операций по поддержанию мира в конце 1950-х – начале 1960-х гг. Активное участие Генеральных Секретарей в процессе урегулирования международных конфликтов во многом спровоцировало обострение противоречий между великими державами по вопросу учреждения и контроля над миротворческими операциями. Политическая борьба по поводу этих противоречий предопределила развитие теории и практики миротворческих операций ООН.

Процесс становления операций по поддержанию мира можно разделить на два этапа: первый – 1956-1964 гг. и второй – 1967-1973 гг.

В данной главе на основе анализа решений, принимавшихся Советом Безопасности и Генеральной Ассамблеей, прослеживается процесс формирования концепции операций по поддержанию мира, а также процесс складывания механизма управления операциями по поддержанию мира. Поскольку осветить все операции по поддержанию мира и наблюдательных миссий в рамках данного исследования не представляется возможным, в данной главе будет рассмотрено развитие только тех миротворческих операций ООН, которые предопределили развитие концепции на каждом из выделенных этапов.

²⁸³ Ramsbotham O. Woodhouse T. Op. cit. P. 110.

²⁸⁴ Firestone B. United Nations under U Tan, 1961-1971. Lanham, Maryland, London, 2001. P. 25.

§ 1 Расцвет миротворчества. Операции по поддержанию мира в период с середины 1950-х до начала 1960-х гг.

Период с 1956 г. по 1964 г. можно обозначить как этап наиболее активного применения практики миротворческих операций за все годы «холодной войны». К середине 1950-х гг. как внутри Организации, так и в мировой политике сложились предпосылки для расширения степени участия ООН в урегулировании международных конфликтов. Это позволило Организации, основываясь, в том числе, и на опыте наблюдательных миссий, разработать концепцию операций по поддержанию мира, проведение которых предусматривало использование военного персонала под эгидой ООН для разделения вооруженных сил конфликтующих сторон. Основные элементы концепции и механизм операций по поддержанию мира сформировались в период урегулирования Суэцкого кризиса.

Действующая с 1948 г. миссия наблюдателей ООН уже с лета 1955 г. регистрировала ухудшение ситуации вдоль границ между Египтом и Израилем. Обострение ситуации последовало после того, как 26 июля 1956 г. Г.А. Насер объявил о национализации Суэцкого канала.²⁸⁵ Вопрос о ситуации в Египте с июля обсуждался Советом Безопасности. К октябрю, после длительных консультаций, Д. Хаммаршельду удалось выработать шесть основных принципов, на основании которых было возможно выработать общее соглашение. Предложения Генерального секретаря были одобрены Советом²⁸⁶, а дальнейшие переговоры были назначены на конец октября 1956 г. Несмотря на прогресс в деле урегулирования, Англия и Франция, которые стремились сохранить свое влияние в регионе, а также доступ к каналу любой ценой, приняли решение действовать в обход ООН. Соединенные Штаты были лишены возможности маневрировать. США проводили осторожную политику²⁸⁷, поскольку для Д. Эйзенхауэра приближался момент переизбрания. США стремились не допустить военных действий на Ближнем Востоке во время избирательной кампании.

Израиль при скрытой поддержке Великобритании и Франции, 29 октября 1956 г. начал военную операцию против Египта.²⁸⁸ Британское и французское правительства в ультиматуме Египту и Израилю потребовали позволить англо-французским войскам временно расположиться в зоне канала с целью разделения враждующих сторон и для обеспечения безопасности судоходства.²⁸⁹ 31 октября англо-французские войска высадились около Порт-Саида. В тот же день

²⁸⁵ О конфликте см.: Примаков Е.М. Анатомия ближневосточного конфликта. М., 1972; Беляев И.П., Примаков Е.М. Египет: время президента Насера. М., 1974; Медведко Л.И. К востоку и западу от Суэца: (закат колониализма и маневры неоколониализма на Арабском Востоке). М., 1980; Пешинпас М.Я. Суэцкий кризис 1956 г. // Холодная война 1945-1963. Историческая ретроспектива. М., 2003.

²⁸⁶ Документ ООН. S/RES/118 (1956).

²⁸⁷ Румянцев В.П. Политика Американского правительства Д. Эйзенхауэра в связи с Суэцким кризисом (1956-1957) Автореф. на соиск. уч. степ. канд. ист. наук. Томск, 2000. С. 17.

²⁸⁸ Там же. С. 18.

²⁸⁹ Доклад Совета Безопасности Генеральной Ассамблеи за период с 16 июля 1956 по 15 июля 1957 г. Нью-Йорк, 1958. С. 35.

советское правительство потребовало от Совета Безопасности принятия незамедлительных мер для прекращения агрессии.²⁹⁰

Таким образом, накануне нового раунда переговоров о статусе канала, ООН столкнулась с фактом применения силы двумя постоянными членами Совета, что привело к одному из самых серьезных кризисов в истории Организации. Д. Хаммаршельд, как отмечают исследователи, был потрясен тем, что две великие державы пошли на применение силы.²⁹¹ У Организации не было стратегии поведения в подобных случаях, поскольку среди агрессоров оказались постоянные члены Совета Безопасности. Тревогу государств вызвала как возможность прямой конфронтации США и СССР, так и дестабилизирующее воздействие акции, угрожающей расколоть НАТО и Британское Содружество.²⁹² Развивающиеся страны и СССР выступали за принятие резолюции, осуждающей агрессию. В этих условиях американская дипломатия попыталась выработать вариант, обеспечивающий выход из кризиса при минимальных потерях.

Поскольку на проекты резолюций, представленных США, а затем СССР в Совете Безопасности, Франция и Великобритания наложили «вето», вопрос был передан на рассмотрение чрезвычайной сессии Ассамблеи, в соответствии с резолюцией «Единство в пользу мира»²⁹³. Таким образом, вопрос был перенесен на рассмотрение Ассамблеи, имеющей полномочия принимать решения в рамках гл. VI Устава. Примечательно, что СССР, ранее не признававший законность резолюции «Единство ради мира», не выступил против созыва Ассамблеи. Это означало, что в СССР надеялись на возможность решения вопроса в рамках ООН.

Стратегия, направленная на обеспечение «достойного пути к отступлению», стала отправным моментом в поиске путей урегулирования, который завершился созданием концепции операций по поддержанию мира. Представитель Канады в ООН выступил с предложением создать новую форму международного присутствия в зоне конфликта. Канадское правительство уполномочило министра иностранных дел Л. Пирсона выступить на Ассамблее с предложением создания «чрезвычайных вооруженных сил для осуществления полицейских функций и обеспечения замены британской интервенции».²⁹⁴ Эта инициатива предлагала вариант достойного выхода из ситуации: замена англо-французских войск американско-канадским корпусом. Однако заручиться поддержкой плана до начала сессии не удалось: Дж. Ф. Даллес выступил против,²⁹⁵ а правительство Англии поставило условие, что такие силы должны быть в состоянии предотвратить столкновения вплоть до заключения мира.²⁹⁶ Генеральный секретарь выразил мнение, что предложение Канады невозможно будет реализовать на практике.²⁹⁷

²⁹⁰ Известия, 1956. 1 ноября.

²⁹¹ Urqhart B. Hammarskjold. N.Y.:L., 1994. P. 174.

²⁹² См.: Mike. The Memoirs of the Right Honorable Lester B. Pearson. Vol. 2. Toronto, 1975.

²⁹³ The Blue Helmets... P. 42.

²⁹⁴ Pearson L. Op. cit. P. 244.

²⁹⁵ Maloney S. P. cit. P. 61.

²⁹⁶ Pearson L. Op. cit. P. 246.

²⁹⁷ Urqhart B. Hammarskjold... P. 176.

Работа чрезвычайной сессии показала, что Ассамблея не в состоянии предпринять решительные меры, направленные на прекращение конфликта. 1 ноября Ассамблея приняла резолюцию 997²⁹⁸, которая призвала стороны «прекратить огонь, вывести войска за разделительную линию и восстановить нормальную работу канала». Противодействие со стороны США и СССР вынудило Англию и Францию предпринять политический маневр. Представитель Великобритании, выступая на дебатах в Ассамблее, сообщил, что условием прекращения полицейской акции может быть размещение сил ООН на месте англо-французских сил.²⁹⁹ Англия решила использовать предложение Канады, в надежде на то, что это поможет выиграть время, т.к. считала, что ООН не в состоянии в короткие сроки создать механизм для урегулирования, а принятие канадского предложения станет в определенном смысле оправданием уже предпринятых Англией и Францией действий.³⁰⁰

Л. Пирсен во время дебатов заявил, что резолюция 997 «является только рекомендацией»³⁰¹ и предложил уполномочить Генерального секретаря предпринять меры для создания «вооруженных сил ООН».³⁰² Проект получил поддержку ряда стран движения неприсоединения и США. Однако обсуждались и альтернативные варианты: развертывание наблюдателей ОНВУП,³⁰³ а также временное размещение контингентов различных стран.³⁰⁴ Днем 2 ноября Англия и Франция направили совместное заявление, в котором одним из условий прекращения военных действий называлось «сохранение присутствия англо-французских войск до развертывания сил ООН».³⁰⁵ К 3 ноября прекратились боевые действия между Египтом и Израилем, а Г.А. Насер выразил согласие с предложением Л. Пирсона.

В условиях подготовки высадки англо-французского десанта и ухудшения международной ситуации в связи с событиями в Венгрии, необходимо было немедленно переходить к созданию чрезвычайных вооруженных сил. Для того, чтобы избежать длительных дебатов, которые присущи большинству коллективных органов ООН, Л. Пирсен предложил проект резолюции, которая наделала Генерального секретаря полномочиями по учреждению сил ООН.

4 ноября 1956 г. Ассамблея приняла резолюцию 998, которая уполномочивала Генерального секретаря «в течение 48 часов представить план создания чрезвычайных международных сил ООН». Их функции и состав в документе не обозначались, а цели определялись обтекаемо: «обеспечение и наблюдение за прекращением вооруженных действий в соответствии со всеми условиями резолюции 997»³⁰⁶. Эта фраза давала простор для толкований. Однако резолюция не связывала учреждение сил с всесторонним урегулированием арабо-

²⁹⁸ The Public Papers of the Secretary-General... Vol. 3. P. 315.

²⁹⁹ Luard E. Op. cit. Vol. 2. P. 33.

³⁰⁰ Ibid. P. 33.

³⁰¹ GAOR, First Emergency Special Session, 562nd Plenary Meeting.

³⁰² Ibid.

³⁰³ Yale-UN Oral History Interview with Arthur Lull on June 29, 1990/Interviewer J. Krasno. P. 15.

³⁰⁴ Pearson L. Op. cit. P.247.

³⁰⁵ Документ ООН. A/3267 (1956).

³⁰⁶ Документ ООН. A/RES/ 998(ES-I).

израильского конфликта, а лишь создавала основу нового механизма для «обеспечения и контроля над прекращением военных действий».

Официальное согласие Египта на развертывание сил ООН на своей территории от 4 ноября позволило принять Ассамблее еще одну резолюцию,³⁰⁷ которая требовала от сторон прекратить огонь, и уполномочивала Генерального секретаря «оказать им содействие».³⁰⁸ Резолюции 998 и 999, одобренные 4 ноября, сделали Д. Хаммаршельда ключевой фигурой в переговорном процессе, ответственным за выработку основных принципов деятельности сил ООН.

Концепция чрезвычайных сил ООН обсуждалась группой дипломатов и работников Секретариата. Помимо Генерального секретаря в нее входили: его советник по правовым вопросам А. Кордые, Р. Банч (заместитель Генерального секретаря по специальным политическим вопросам), Г. К. Лодж (постоянный представитель США в ООН), Л. Пирсен, Л. Бернс (глава ОНВУП), а также представители скандинавских стран, афро-азиатского блока и латиноамериканских стран.³⁰⁹ В процессе работы Генеральный секретарь использовал материалы Комитета по коллективным мерам,³¹⁰ в которых содержался анализ проектов учреждения международных сил под эгидой ООН.

В процессе выработки основополагающих документов Д. Хаммаршельд выступал против наделения чрезвычайных сил широкими полномочиями. С его точки зрения, создание сил ООН не должно было ущемлять суверенитет независимых государств и противоречить принципам международного права. Поэтому он отверг предложения Л. Бернса, о создании крупной группировки с танковой бригадой, сильной разведкой и боевыми самолетами.³¹¹ Особое значение придавалось соблюдению принципа согласия, без которого, по мысли Генерального секретаря было невозможно добиться поддержки большинства в Ассамблее. Он заявил, что учреждение сил ООН не может быть условием достижения перемирия, как на этом настаивали Франция и Великобритания, а также, что ни одна из сторон, вовлеченная в конфликт, не должна участвовать в силах ООН. Таким образом, Д. Хаммаршельд являлся сторонником ограниченных функций сил, задачей которых было восстановление *status quo ante*.

С принятием первых резолюций определились контуры миротворческих сил: они должны осуществлять наблюдательные и разделительные функции; контингенты развертываются с согласия принимающей стороны и действуют под руководством Генерального секретаря. Конкретные функции, задачи и принципы чрезвычайных вооруженных сил были изложены в двух докладах, представленных Д. Хаммаршельдом Ассамблее. Первый доклад посвящен вопросам командования. Генеральный секретарь предложил сформировать его из представителей стран, не являющихся постоянными членами Совета Безопасности (п.5). На пост командующего был рекомендован глава ОНВУП - генерал Л. Бернс, а штаб сил ООН предлагалось сформировать из офицеров ОНВУП

³⁰⁷ Urqhart B. Hammarskjold... P. 179.

³⁰⁸ Документ ООН. A/RES/999 (ES-I).

³⁰⁹ Finger S. M. Op. cit. P. 94.

³¹⁰ Whainhouse D. The International Peace Observation... P. 290.

³¹¹ Briscoe N. Op. cit. P. 42.

(п.3).³¹² 5 ноября Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 1000, которая одобрила доклад и наделила Генерального секретаря полномочиями «предпринимать административные меры, необходимые для выполнения его положений».³¹³ Таким образом, Ассамблея передала Генеральному секретарю полномочия по созданию и руководству чрезвычайными силами ООН.

Работа над вторым докладом проходила в условиях обострения кризиса, которое наступило из-за угрозы вмешательства СССР в ситуацию на Ближнем Востоке. Советское правительство 5 ноября обратилось к Англии, Франции и Израилю с требованием прекратить военную интервенцию против Египта.³¹⁴ Одновременно президенту США было направлено предложение использовать военно-морские и военно-воздушные силы обеих государств для пресечения агрессии.³¹⁵ Таким образом, СССР предлагал разрешить проблему в рамках совместной акции. Цель этих инициатив состояла в том, чтобы предотвратить вмешательство ООН в венгерские события и противодействовать попыткам принятия решений по поддержанию мира в обход Совета Безопасности, а также подчеркнуть стремление СССР защитить интересы Египта.

Советская инициатива оказала серьезное воздействие на позицию западного блока. Англия и Франция, столкнувшись с давлением со стороны СССР, а также экономическим и политическим воздействием США, были вынуждены искать сотрудничать с ООН. 5 и 6 ноября участники конфликта сделали первые шаги в сторону плана ООН: прекратились боевые действия между Египтом и Израилем. Египетское правительство сообщило об одобрении резолюции, учреждающей командование силами ООН³¹⁶. Великобритания и Франция сообщили, что они приветствуют предложение о создании чрезвычайных сил ООН.

6 ноября Генеральный секретарь подготовил второй доклад, текст которого сначала был передан правительствам Англии и Франции. Только после получения подтверждения от правительства Великобритании³¹⁷, Д. Хаммаршельд представил его Ассамблее. «Второй и заключительный доклад, относительно создания Чрезвычайных вооруженных сил ООН» содержал основные принципы функционирования, состава и финансирования Чрезвычайных вооруженных сил ООН (ЧВС-1). Создание ЧВС-1 на чрезвычайной основе от имени Ассамблеи, по мнению Д. Хаммаршельда, явилось гарантией независимости политики, проводимой организацией в ходе урегулирования.³¹⁸

Указывались следующие принципы деятельности сил ООН: независимость главы командования, принцип нейтральности и набора сил из государств, не являющихся постоянными членами Совета Безопасности. Компетенция сил определялась как обеспечение и наблюдение за прекращением враждебных действий. Задачи ЧВС-1 излагались в общих чертах: прикрытие зоны от Суэцкого канала до демаркационных линий перемирия, установленных соглашениями

³¹² Документ ООН. А/3289 (1956).

³¹³ Документ ООН. А/3290 (1956).

³¹⁴ История внешней политики СССР. Т. 1. М., 1980. С. 241.

³¹⁵ Там же. С. 242.

³¹⁶ Документ ООН. А/3295 (1956).

³¹⁷ Документ ООН. А/ 3306 (1956).

³¹⁸ Документ ООН. А/ 3302 (1956).

ем о перемирии между Египтом и Израилем. В докладе указывалось, что силы ООН должны носить временный характер, срок присутствия войск будет определяться исходя из ситуации в зоне конфликта³¹⁹. Генеральный секретарь охарактеризовал силы ООН, так «формирования – большие, чем наблюдательный корпус, но не вооруженные силы, временно контролирующие территорию».³²⁰ Д. Хаммаршельд предложил применить правило финансирования, согласно которому страны, предоставляющие соединения, должны самостоятельно оплачивать содержание оборудования и выплату жалования, при условии, что другие затраты возмещаются ООН³²¹. В заключительной части доклада он предложил создать консультативный совет по вопросам, относящимся к деятельности сил ООН³²². В докладе Генеральный секретарь не опередил конкретные размеры и структуру будущих чрезвычайных сил ООН.

Положения доклада были одобрены резолюцией Генеральной Ассамблеи 1001 от 7 ноября 1956 г., которая наряду с резолюцией 997 сформировала международно-правовую основу для учреждения ЧВС-1³²³ и опередила их мандат.³²⁴ Концепция, предложенная Д. Хаммаршельдом, отражала стремление выработать компромиссное решение. Этим обусловлены ограничения в статусе, функциях и временном характере сил ООН, а также провозглашение принципа согласия сторон конфликта на проведение операции. Несмотря на то, что Генеральный секретарь отметил, что не исключает возможности использования чрезвычайных сил ООН Советом Безопасности в принудительных целях, согласно VII главе Устава ООН,³²⁵ концепция, изложенная в докладе, соответствовала положениям VI главы.

Советский подход к созданию ЧВС-1 был неоднозначным: СССР воздержался при голосовании по вопросу их учреждения, однако предпринял попытку договориться об участии в силах контингентов из стран советского блока. Представители Чехословакии и Румынии в неофициальном порядке обратились к Р. Банчу с предложением предоставить свои формирования для участия в ЧВС.³²⁶ Во время дебатов по проекту резолюции 1001 польский представитель выступил за включение представителя Чехословакии в консультативный комитет.³²⁷ Однако эти предложения не получили поддержки, что привело к ужесточению советской позиции.

Уже на этапе формирования основных принципов проведения операций по поддержанию мира наметилось основное противоречие между СССР и западными странами относительно концепции миротворческих операций: советская сторона выступала против наделения Ассамблеи и Секретариата полномо-

³¹⁹ Ibid. item 8.

³²⁰ Ibid. item 12.

³²¹ Ibid. item 15.

³²² Ibid., item 18

³²³ The Blue Helmets... P. 41.

³²⁴ Документ ООН. A/RES/ 1001(ES-I).

³²⁵ Ibid. item 9.

³²⁶ Boyd A. Fifteen Men on a Powder Keg. A History of the UN Security Council. N.Y., 1973. P. 95.

³²⁷ Higgins R. Op. cit. Vol. I. P. 235.

чиями в сфере поддержания мира, поскольку данный вопрос должен находиться исключительно в ведении Совета Безопасности.

Решения первой чрезвычайной сессии Ассамблеи заложили правовую основу механизму проведения операций по поддержанию мира. Учреждение ЧВС-1 стало лишь начальным этапом формирования основ правовой базы. После решения принципиальных вопросов, ООН предстояло обеспечить вывод англо-французских и израильских войск, а также в кратчайшие сроки развернуть ЧВС-1 в зоне Суэцкого канала.

Одним из наиболее сложных этапов в формировании ЧВС-1 стала фаза согласования позиций между Г.А. Насером и Д. Хаммаршельдом в вопросе о статусе сил ООН.³²⁸ Успешное завершение переговоров стало возможным благодаря давлению США и СССР на Египет. В результате было достигнуто соглашения на основе концепции «доброй воли», предложенной Генеральным секретарем. Суть соглашения состояла в том, что ООН признавала право Египта требовать вывода войск только при том условии, что ЧВС-1 выполнили все задачи, указанные в мандате. Поскольку определение задач ЧВС-1 входило в компетенцию Ассамблеи, Д. Хаммаршельд рассчитывал, что ООН в любом случае сохранит за собой право решающего голоса.³²⁹ На заседании Ассамблеи 20 ноября 1956 г. он представил четыре доклада, которые обобщали результаты работы Секретариата по всем аспектам урегулирования Суэцкого кризиса: «Об основных вопросах присутствия и функционирования ЧВС-1 в Египте»³³⁰, «О расчистке Суэцкого канала»³³¹, «Об административных и финансовых мерах для ЧВС-1»³³², «О выводе войск в соответствие с резолюциями Генеральной Ассамблеи №№ 997 и 1002».³³³ Эти документы зафиксировали промежуточный этап формирования концепции операций по поддержанию мира.

В первом из докладов подчеркивалось, что договоренности между Египтом и ООН имеют незавершенный характер. В действительности, Д. Хаммаршельд считал, что Г. Насер принял его интерпретацию принципа «доброй воли», поскольку после переговоров Египет дал согласие на размещение сил ООН. Однако официальных документов подтверждающих это нет. Г.А. Насер считал, что ООН будет обязана вывести войска по первому же требованию.³³⁴ Сохранилась лишь памятная записка Д. Хаммаршельда, составленная для личного пользования 5 августа 1957 г., обобщающая суть договоренностей.³³⁵ Только в феврале 1957 г. Египет и ООН заключили соглашение о статусе сил, определяющих права и обязанности сторон.³³⁶ Договор устанавливал неподсуд-

³²⁸ Urquhart B. Hammarskjöld... P. 185.

³²⁹ Ibid. P. 191.

³³⁰ Документ ООН. A/3375 (1956).

³³¹ Документ ООН. A/3376 (1956).

³³² Документ ООН. A/3383 (1956).

³³³ Документ ООН. A/3384 (1956).

³³⁴ UN Oral History Interview with Sir B. Urquhart on July 20, 1984/ Interviewer L. Gordenker. P. 23.

³³⁵ Private Aide-Memoire on Conditions that Should Govern the Withdrawal of the United Nations Emergency Force// The Public Papers of the Secretary-General ... Vol. 3. Pp. 377-382.

³³⁶ Exchange of letters constituting an agreement between the United Nations and the Government of Egypt concerning the status of the United Nations Emergency Force in Egypt. 8 February, 1957// Basic Documents on UN and Related Peacekeeping Forces. Hague, 1989. P. 234.

ность персонала ЧВС-1 местному законодательству и свободу передвижения «голубых касок».

В докладе «об административных и финансовых мерах для ЧВС-1» определялась административная структура миротворческих сил. Весь персонал почислялся командующему, а Генеральный секретарь с Консультативным комитетом обладал «окончательными полномочиями по всем административным и финансовым вопросам». За Генеральным секретарем закреплялись полномочия по заключению со странами-членами ООН соглашений о предоставлении ЧВС-1 контингентов, оружия и снабжения.³³⁷

Обсуждение принципов финансирования ЧВС-1 выявило определенные противоречия. Ряд стран выступили против принципа оплаты расходов сил ООН всеми членами Организации.³³⁸ Представители советского блока заявили, что оплата должна производиться агрессорами. Ряд стран высказали мнение, что поскольку основная ответственность за поддержание мира лежит на постоянных членах Совета Безопасности, то именно они должны оплачивать расходы. Временный компромисс был найден Генеральным секретарем. Он предложил проект резолюции, которая получила поддержку Ассамблеи,³³⁹ согласно которому вне бюджета учреждался специальный счет для оплаты расходов ЧВС-1.

Практическую работу по вопросу набора, организации и опарвки ЧВС-1 проводил Секретариат, в рамках которого была сформирована рабочая группа из военных представителей стран, готовых предоставить войска – Канады, Колумбии, Дании, Финляндии, Индии и Швеции, а также США. Создание группы было обусловлено необходимостью осуществления оперативного управления и планирования.³⁴⁰ Группа занималась решением широкого круга вопросов: от комплектации и переброски войск – до разработки знаков отличия. Знаком отличия ЧВС-1 стали каски из запасов американской армии, перекрашенные в голубой цвет, поскольку заготовить, как сначала планировалось, береты в краткие сроки было невозможно. Первые контингенты прибыли в Египет 15 и 16 ноября 1956 г., а к февралю 1957 г. общая численность сил достигла 6000 чел.³⁴¹ В состав сил ООН вошли контингенты из Бразилии, Канады, Колумбии, Дании, Индии, Индонезии, Норвегии, Финляндии, Швеции, Югославии. Техническую поддержку ЧВС-1 оказывали Италия, США и Швейцария.³⁴²

Англо-французские войска были выведены с территории Египта к 22 ноября 1956 г., а с апреля 1957 г. восстановилось судоходство по территории канала. Под политическим давлением США израильские войска были выведены сначала из Синая, кроме районов Газы и Шарм-эль-Шейха. Таким образом, задача ЧВС-1 – обеспечить вывод войск была выполнена.

Позиция Израиля, который отказался дать согласие на размещение сил ООН на своей территории, потребовала поиска новых подходов к процессу уре-

³³⁷ Документ ООН. A/3383 (1956).

³³⁸ Ibid.

³³⁹ Документ ООН. A/RES/1122 (XI).

³⁴⁰ Harbottle M. The Blue Berets. L., 1971. P. 4.

³⁴¹ Ramsbotham O., Woodhouse T. Op. cit. P. 264.

³⁴² Ibid. P. 262.

гулирования. Д. Хаммаршельд выступил за расширение функций и сохранение присутствия ЧВС-1.³⁴³ В докладе для Генеральной Ассамблеи о положении в чрезвычайных вооруженных сил ООН, от 24 января 1957 г. Д. Хаммаршельд предложил сохранить присутствие ЧВС-1 между Израилем и Египтом «для предотвращения атак на Израиль со стороны экстремистов с тем, чтобы смягчить напряженность».³⁴⁴ Это предложение с одной стороны, являлось своего рода гарантией соблюдения интересов Израиля, с другой - гарантией сохранения контроля ООН за ситуацией в зоне конфликта.

Ассамблея поддержала предложение Генерального секретаря, приняв 2 февраля 1957 г. две резолюции. Первая осудила Израиль за невыполнение обязательств по выводу войск.³⁴⁵ Вторая – расширила мандат ЧВС-1, уполномочив силы «следить за соблюдением соглашения о перемирии между Египтом и Израилем».³⁴⁶ Содержание резолюции свидетельство о том, что ЧВС-1 будут действовать в течение продолжительного периода времени.³⁴⁷ С февраля 1957 г. Ассамблея больше не принимала резолюций относительно мандата сил ООН.

К марту 1957 г. под угрозой применения санкций со стороны США и ООН Израиль завершил вывод войск из всех спорных территорий. Однако правительство Израиля не допустило развертывания ЧВС-1 на своей территории вдоль демаркационной линии. На египетской стороне вдоль демаркационной линии и на международной границе Египта на юге были установлены 72 поста, ЧВС-1 также проводили воздушную разведку залива Акаба и Тиранского пролива.³⁴⁸ В марте – апреле 1957 г. ситуация стабилизировалась на всех направлениях. Иностранные войска покинули территорию Египта, судоходство по каналу было восстановлено. В июле 1958 г. правительство Объединенной Арабской Республики и Компания Суэцкого канала подписали соглашение о выплате компенсации акционерам, потерпевшим убытки из-за национализации.

На основании изучения источников, можно сделать вывод о том, что модель урегулирования кризиса путем развертывания международных сил, как предпосылки вывода иностранных войск с территории Египта, переросла в целостную концепцию ЧВС-1 как средства поддержания мира в регионе. Этот способ был наиболее эффективным в данной ситуации, поскольку ООН не могла реализовать другие методы воздействия на конфликт, предусмотренные в Уставе – санкции или блокаду.³⁴⁹

На основе анализа литературы и источников, можно выделить основные этапы формирования концепции. Первый этап: ноябрь – декабрь 1956 г.: разработка и начало реализации концепции ЧВС-1 как предпосылки к восстановлению мира в Египте. Его особенность состояла в том, что при учреждении миротворческих сил, их функции были сознательно определены не четко, а развертывание сил ООН было напрямую связано с процессом политического урегули-

³⁴³ Urqhart B. Hammarskjold... P. 205.

³⁴⁴ Документ ООН. A/3512 (1957).

³⁴⁵ Документ ООН. A/RES/1124 (XI).

³⁴⁶ Документ ООН. A/RES/1125 (XI).

³⁴⁷ Luard E. Op. cit. Vol. 2. P. 47.

³⁴⁸ Ramsbotham O., Woodhouse T. Op. cit. P. 262.

³⁴⁹ Briscoe N. Op. cit. P. 44.

рования проблемы в целом (т.е. от решения вопроса о статусе Суэцкого канала и прекращения арабо-израильского вооруженного конфликта). ООН стремилась подчеркнуть ограниченность полномочий ЧВС-1. Это диктовалось обстановкой, поскольку существовала вероятность, что более решительные меры не нашли бы поддержки у Ассамблеи. В соответствии с обстановкой в данный период формируются основные принципы ЧВС-1: руководящая роль Генерального секретаря, принцип согласия, отказ от использования принудительных мер, участие в силах представителей нейтральных стран.

На первом этапе были разработаны положения относительно конфигурации и масштабов миротворческих сил, а также принципы взаимодействия с принимающим государством. Второй этап охватывает январь-февраль 1957 г. После вывода англо-французских войск концепция, предложенная Д. Хаммаршельдом, показала свою действенность. Ассамблея, после принятия резолюции 1125, трансформировала концепцию ЧВС-1, созданных для обеспечения вывода иностранных войск, в концепцию сил разделения, поддерживающих стабильность вдоль демаркационной линии. Это решение стало отправной точкой оформления концепции операций ООН по поддержанию мира, как полувоенной операции, направленной на сохранение статус-кво в районе конфликта.

Третий этап – лето 1957 г. - октябрь 1958 г. характеризуется поиском подходов к определению будущего операций по поддержанию мира. ООН не смогла преодолеть ограниченный и чрезвычайный характер концепции из-за противоречий внутри Организации и оппозиции ряда стран. В обстановке «холодной войны» такая неопределенность давала пространство для маневра и гарантировала определенную независимость ООН. На этом же этапе обозначились недостатки концепции, которые будут представлять значительные трудности при проведении операций по поддержанию мира в будущем: не совершенность системы финансирования, процедуры вывода сил. Сам Д. Хаммаршельд был убежден в том, что операции по поддержанию мира - временный инструмент. Поэтому он пошел по пути оформления лишь основных принципов операций, т.е. стремился к сохранению концепции операций по поддержанию мира в незавершенном виде.

Таким образом, в 1958 г. на основе резолюций Генеральной Ассамблеи, докладов Генерального секретаря, а также соглашений, заключенных между ООН и Египтом были сформулированы основные параметры концепции операций по поддержанию мира. Суть качественно нового миротворческого метода состояла в создании более значительного, по сравнению с наблюдательными миссиями, международного присутствия с целью разделения враждующих сторон и обеспечения вывода войск. Качественные изменения произошли и в организационной структуре миротворческих миссий нового типа. Генеральный секретарь осуществлял контроль и назначал командующего войсками. Последний был ответственен за вопросы военного командования и планирования, а Генеральный секретарь осуществлял общее руководство операцией. Так же как и при проведении наблюдательных миссий, функции миротворцев были ограничены созданием предпосылок к политическому урегулированию. Политические задачи, посреднические функции, выполнялись исключительно Генеральным

секретарем.³⁵⁰ Основные принципы концепции поддержания мира были обусловленные природой мирных методов, указанные в VI главе Устава.

Успех ООН в разрешении Суэцкого кризиса способствовал росту авторитета Организации. ЧВС-1 оказались эффективным инструментом урегулирования международных конфликтов. Оформление в общих чертах концепции операций по поддержанию мира стало возможным благодаря сочетанию особых обстоятельств: поддержка ООН широким блоком афро-азиатских стран, а также США и СССР. В целом ЧВС-1 выполнили свою задачу, что признавалось даже критиками ООН. Так, советские исследователи отмечали, что создание сил ООН явилось «полезным начинанием, дальнейшая разработка которого, внесла ощутимый вклад в дело укрепления авторитета международной организации».³⁵¹ Однако СССР возражал против ущемления прав социалистических государств при проведении операции, осуждал практику участия в войсках ООН контингентов стран-участниц НАТО. Особой критике подвергся Д. Хаммаршельд за «присвоение полномочий, принадлежащих Совету Безопасности».³⁵²

Для постоянных членов Совета разработка концепции миротворческих операций ООН как «альтернативного варианта» системы коллективной безопасности содержала скрытую угрозу эксклюзивному положению, которые они занимали в Организации. Ряд стран, в основном, нейтральных, которые «ориентировались на Запад, но не слепо ему подчинялись»,³⁵³ оказали всестороннюю поддержку миротворческим усилиям. Разработка нового метода, способствовавшего урегулированию кризисов, предоставило развивающимся странам возможность подключать ООН к разрешению конфликтов, которые явились следствием процесса деколонизации.

Однако уже в то время многие исследователи отмечали, что концепция обладает рядом недостатков.³⁵⁴ Важнейшим из них было противоречие между чрезвычайным характером операции и неопределенным сроком присутствия. В контексте урегулирования было понятно стремление Д. Хаммаршельда не допустить участия представителей социалистических стран в ЧВС-1 и исключить любой вид советского присутствия на Ближнем Востоке, но это способствовало росту недоверия к миротворческим инициативам ООН со стороны правительства СССР. Поскольку концепция поддержания мира не имела четкой международно-правовой базы, существовала возможность поставить под сомнение легитимность подобной практики. В дальнейшем, как показывает история миротворчества, при разногласиях по поводу проведения операций по поддержанию мира, это обстоятельство не однократно использовалось для устранения ООН из процесса урегулирования.

С 1956 г. до настоящего времени Организацией проводились как наблюдательные миссии, так и операции с участием вооруженных сил ООН. Учреждение операции на Ближнем Востоке положило начало «поразительному деся-

³⁵⁰ Rikhhye I.J., Harbottle M., Egge B. Op. cit. P. 65.

³⁵¹ Хазанов М.Е. Указ. соч. С. 63.

³⁵² Кривчикова Э. С. Указ. соч. С. 163.

³⁵³ Yale-UN Oral History Interview with Abba Eban on April 16, 1990/ Interviewer, J. Sutterlin. P. 38.

³⁵⁴ См.: Goodrich L., Rosner G. The United Nations Emergency Force// International Organization, Vol. XI № 3. (Summer 1957). Pp. 413-430.

тителю решительных действий ООН в деле международного мира».³⁵⁵ Начало 1960-х гг. стало периодом небывалой миротворческой активности. В данной главе рассматривается развитие концепции операций по поддержанию мира, поскольку разработанный на рубеже 1940-1950-х гг. формат наблюдательных миссий остается практически неизменным и до сих пор.

Опыт урегулирования Суэцкого кризиса государства-члены попытались применить по мере обострения ситуации в Ливане и Иордании в 1958 г. Поскольку политических предпосылок, подобных ситуации в 1956 г. не существовало, была предпринята попытка трансформировать наблюдательную миссию в полноценную операцию по поддержанию мира. Конфликтная ситуация в Ливане и Иордании явилась одним из следствий Суэцкого кризиса.³⁵⁶ Основным дестабилизирующим фактором было противостояние мусульманской и христианской общин. Существовала угроза разрастания конфликта и втягивания в него арабских стран. Кроме того, ситуация вокруг Ливана привела к столкновению интересов СССР и США.

В этих условиях достижение компромисса и реализация варианта «замораживания конфликта» были трудно достижимы, поэтому, как это уже было на рубеже 1940-х и 1950-х гг., Совет Безопасности 11 июня 1958 г. учредил только Группу наблюдателей ООН в Ливане (ГВООНЛ). Их задача состояла в том, чтобы «убедиться в отсутствии нелегальной инфильтрации оружия или вооруженных лиц».³⁵⁷ Несмотря на неоднократные требования сторон об учреждении операции, подобной ЧВС-1, Д. Хаммаршельд подчеркивал, что группа не будет выполнять функции аналогичные силам ООН на Ближнем Востоке.³⁵⁸ Таким образом, эта операция учреждалась с традиционными для миссий наблюдателей функциями и задачами в рамках VI гл. Устава ООН.

Прибыв на место, наблюдатели констатировали отсутствие доказательств «проникновения» ОАР в Ливан. По свидетельству председателя группы Г. Пласа, вскоре стало ясно, что президент К. Шамун добивался присутствия ООН по политическим мотивам.³⁵⁹ Конфликт в Ливане стал ярким свидетельством действительного отношения великих держав к концепции миротворческих операций. США, в условиях обострения ситуации в связи с революцией в Ираке в июле 1958 г. решили, что для защиты своих интересов, необходимо прямое вмешательство в конфликт, и направили в Ливан части 6-го флота. Т.е. в критической ситуации США сделали ставку не на санкционированную Советом Безопасности операцию, а на односторонние действия.

В августе 1958 г. по предложению СССР вопрос о ситуации в Ливане был передан на рассмотрение чрезвычайной сессии Генеральной Ассамблеи. Пред-

³⁵⁵ Wiseman H. Op. cit. P. 45.

³⁵⁶ О конфликте см.: Современный Ливан. М., 1960; Туганова О.Э. Международные отношения на Ближнем и Среднем Востоке. М., 1967; Примаков Е.М. Анатомия ближневосточного конфликта. М., 1978; Медведко Л.И. К востоку и западу от Суэца: (закат колониализма и маневры неоколониализма на Арабском Востоке). М., 1980; The Evolution of UN Peacekeeping. Case Studies and Comparative Analysis. N.Y., 1993; Higgins R. United Nations Peacekeeping. Vol. 1. L., 1969.

³⁵⁷ Документ ООН. S/RES/128 (1958).

³⁵⁸ The Blue Helmets... P. 179.

³⁵⁹ UN Oral History Interview with Galo Plazo-Lasso on March 28, 1984. P. 3.

ложение заменить войска США силами ООН, не получило поддержки. Ассамблея приняла резолюцию, которая расширила полномочия Генерального секретаря в урегулировании кризиса и уполномочила наблюдателей «способствовать скорейшему выводу иностранных войск» из Ливана.³⁶⁰ Иностранные войска были выведены с территории Ливана и Иордании к 10 ноября 1958 г., а 21 ноября начался вывод наблюдателей.³⁶¹ Миссия прекратила свое существование 9 декабря 1958 г.

Миссия ООН в Ливане помимо традиционных задач наблюдательной миссии обеспечивала дипломатическую поддержку вывода американских и британских войск, т.е. выполняла функции, схожие с ЧВС-1 в период Суэцкого кризиса.³⁶² Создание группы наблюдателей, снабженной самолетами, ознаменовало собой важный этап в формировании независимой роли ООН в поисках путей урегулирования конфликтных ситуаций. Резолюции Совета Безопасности и Ассамблеи наделили Генерального секретаря широкими полномочиями: от участия в переговорном процессе, до обеспечения организационной поддержки наблюдателей. В ходе учреждения миссии в Ливане и на Ближнем Востоке проявились тенденции к усилению роли ООН в урегулировании региональных конфликтов, расширении полномочий Генерального секретаря в области поддержания мира.

Эти тенденции достигли своего апогея в период проведения операции ООН в Конго, которая ознаменовала новый поворот в эволюции концепции миротворческих операций. Вовлечение ООН в урегулирование ситуации в Конго определялось следующими факторами. С середины 1950-х г. большинство конфликтов в повестке дня ООН, были связаны с процессами деколонизации. Сформировавшийся в конце 1950-х – начале 1960-х гг. афро-азиатский блок из более чем 40 государств, требовал проведения действий, направленных на разрешение противоречий не только между Западом и Востоком, но и между богатым Севером и бедным Югом. 1960 г. – стал кульминацией в борьбе с колониализмом,³⁶³ он ознаменовался принятием Декларации о предоставлении независимости колониальным народам. СССР, содействуя процессам деколонизации, расширил свое влияние среди афро-азиатских стран. США проявляли сдержанность в вопросе о деколонизации, опасаясь появления радикальных правительств и негативной реакции со стороны своих ближайших союзников – колониальных держав.

Противостояние в ООН по поводу путей урегулирования кризиса в Конго стало одним из самых значительных моментов борьбы за влияние на освободившиеся страны. Важное стратегическое положение Конго сразу же сделало страну ареной противостояния между Западом и Востоком.³⁶⁴ Государство об-

³⁶⁰ Документ ООН. A/RES/1237(ES-II).

³⁶¹ Документ ООН. S/ 4116 (1958).

³⁶² Wiseman H. Op. cit. P. 34.

³⁶³ Luard. E. Op. cit. Vol. 2. P. 180.

³⁶⁴ О кризисе см.: Советский Союз в Организации Объединенных Наций. Т. 2. М., 1965; Винокуров Ю.Н., Орлова А.С., Субботин В.А. История Заира в новое и новейшее время. М., 1982; СССР и страны Африки. М., 1977; Kalb M. Congo Cables. The Cold War in Africa – From Eisenhower to Kennedy. N.Y., 1978; The Evolution of UN Peacekeeping. Case Studies and Comparative Analysis. N.Y., 1993.

рело независимость в 1960 г. Процесс становления государственности осложнялся, политическими и социально-экономическими особенностями нового государства. Дестабилизирующими факторами были: трайбализм, сохранение военного присутствия Бельгии, отсутствие гражданского общества, жизнеспособной административной системы, стабильной политической обстановки.³⁶⁵ Лидеры националистических группировок, сформированных на трайбалистской основе, П.Лумумба и Ж.Касавубу являлись давними политическими соперниками.

Объявление, при поддержке Бельгии, независимости провинции Катанга, богатой природными ресурсами, было расценено премьер-министром П. Лумумбой как заговор. Правительство обратилось за поддержкой извне для того, чтобы избавиться от вмешательства Бельгии и подавить мятеж сепаратистов. Идея обращения к ООН была подсказана конголезскому лидеру правительством США.³⁶⁶ Правительство Конго 12 июля 1960 г. направило Генеральному секретарю просьбу об «оказании военной поддержки для предотвращения отправки в Конго бельгийских войск»,³⁶⁷ затем поступило разъяснение: задача ООН – оказать помощь в защите территории Конго от акта агрессии со стороны Бельгии.³⁶⁸

Ситуация в Конго стала напоминать обстановку, сложившуюся в ходе Суэцкого и Ливанского кризиса. Снова возникла необходимость в том, чтобы развернуть силы ООН для обеспечения вывода иностранных войск с территории суверенного государства. Ситуации в Конго придавалось особое значение: Д. Хаммаршельд созвал заседание Совета Безопасности. В ходе дискуссии обозначились две основные проблемы, которые оказали воздействие на определение основных параметров мандата миротворческой операции ООН в Конго. Первая – определение круга задач Организации, вторая – квалификация действий Бельгии в Конго. СССР расценил поддержку Бельгией отделения Катанги как попытку бывшей метрополии сохранить контроль над своей колонией и призвал ООН ликвидировать вмешательство Бельгии в дела Конго.³⁶⁹ США стремились не допустить прямого столкновения в Конго, а также, руководствуясь «теорией домино», противодействовать усилению влияния СССР в регионе. Франция, имевшая тесные связи с Бельгией, заняла пробельгийскую позицию.³⁷⁰

Д. Хаммаршельд считал, что ООН должна обеспечить вывод бельгийских войск и не допустить прямого вмешательства США и СССР в конфликт. 14 июля 1960 г. Совет Безопасности принял резолюцию,³⁷¹ заложившую основу мандата операции ООН в Конго (ОНУК).³⁷² В документе Совет Безопасности при-

³⁶⁵ Parsons A. Op. cit. P. 80.

³⁶⁶ Urqhart B. A Life in Peace and War... P.176.

³⁶⁷ Документ ООН. S/4382 (1960).

³⁶⁸ Ibid.

³⁶⁹ SCOR. 15th year, 875th meeting, para. 38.

³⁷⁰ United Nations Peacekeeping Operations: A Guide to French Policies. Tokyo, N. Y.; P., 1998. P. 13.

³⁷¹ Документ ООН. S/RES/143 (1960).

³⁷² Эта аббревиатура является калькой с сокращения французского наименования операции Operation des Nations Unites au Congo (ONUK).

звал к выводу бельгийских войск с территории Конго и уполномочил Генерального секретаря «предпринять меры, для оказания военной помощи, пока силы национальной безопасности правительства Конго не будут в состоянии полностью выполнять свои задачи».³⁷³ Резолюция отразила достижение временного компромисса между державами: в ней не содержалось ссылки на возможность применения мер по гл. VII Устава, ни осуждения агрессии Бельгии. Она предусматривала вариант действий ООН, схожий с ЧВС-1 по обеспечению вывода войск.

Сразу же после принятия резолюции, Д. Хаммаршельд и Секретариат начали заниматься организацией новых сил ООН. Первые части ОНУК, преимущественно из контингентов африканских стран, появились на территории Конго через 36 часов после принятия резолюции, а 16 июля начался вывод бельгийских войск. Конкретная интерпретация мандата и основных принципов деятельности миротворческих сил была дана Д. Хаммаршельдом 18 июля 1960 г. в докладе Совету Безопасности.³⁷⁴ Принципы определялись следующим образом: ОНУК не подчиняются правительству Конго и не могут быть стороной в конфликте, они не должны использоваться для изменения политического баланса в стране, войска ООН уполномочены применять силу только для самозащиты. ОНУК характеризовались как «временные силы безопасности, находящиеся на территории Конго с согласия правительства».³⁷⁵ Д. Хаммаршельд рассматривал участие в ОНУК контингентов африканских государств, как залог обеспечения нейтральности.³⁷⁶ Общие руководящие принципы ОНУК были разработаны Генеральным секретарем на основе документов ЧВС-1. В основу соглашения о сотрудничестве между ООН и правительством Конго был положен принцип «доброй воли», сформулированный в 1956 г. На протяжении всей операции каждый из принципов подвергся значительной «интерпретации».³⁷⁷ Основные функции сил определялись как «оказание помощи в восстановлении порядка, создание условий для вывода бельгийских войск и возобновления деятельности властей Конго».³⁷⁸ Этот мандат сохранялся на протяжении всей операции, хотя за четыре года задачи ОНУК были существенно расширены: защита территориальной целостности; предотвращение возобновления гражданской войны; обеспечение вывода из Конго иностранного военного персонала и наемников; оказание технической помощи.

В истории деятельности ОНУК можно выделить 4 периода: восстановление правопорядка и вывод бельгийских войск (июль-август 1960 г.); разрешение конституционного кризиса (сентябрь 1960 г. – февраль 1961 г.); ликвидация независимого режима в Катанге (сентябрь 1961 г. – февраль 1963 г.); период консолидации правительства Конго (февраль 1963 г. – июнь 1964 г.).³⁷⁹

³⁷³ Документ ООН. S/RES/143 (1960).

³⁷⁴ Документ ООН. S/4389 (1960).

³⁷⁵ Ibid., para. 6.

³⁷⁶ Ibid., para. 10, 17.

³⁷⁷ Sutterlin J. *The United Nations and the Maintenance of International Security*. Westport, 2003. P. 31.

³⁷⁸ Higgins R. *Op. cit.* Vol. 3. P. 43.

³⁷⁹ *The Blue Helmets*.... P. 222.

В течение первого периода происходило уточнение мандата и оформление организационной структуры ОНУК. Генеральный секретарь осуществлял руководство операцией. Непосредственно в Конго контроль осуществлялся Специальным представителем Генерального секретаря, который координировал действия командующего ОНУК и главы гражданской операции. В августе 1960 г. была учреждена должность Представителя ООН в Катанге. Фактически процесс политического урегулирования контролировался Секретариатом. Д. Хаммаршельд имел очень широкие полномочия, поскольку Консультативный комитет, аналогичный комитету по ЧВС-1, не был создан.

В течение первого периода сотрудничество великих держав с ООН сохранялось. США и СССР принимали активное участие в процессе развертывания ОНУК. Советский Союз предоставил самолеты для переброски контингентов сил ООН.³⁸⁰ Интерпретация мандата, представленная Генеральным секретарем, получила поддержку Совета Безопасности.³⁸¹ Однако присутствие ОНУК не смогло предотвратить втягивание великих держав в конфликт. ООН не удалось изолировать Конго от противостояния Восток – Запад. Обострились противоречия в «прочтении» мандата между Генеральным секретарем и П. Лумумбой. По мнению последнего ОНУК были переданы в распоряжение правительства Конго в качестве помощи международного сообщества.³⁸² Он потребовал проведения совместной военной операции сил ООН и национальной армии Конго для ликвидации независимости Катанги. Д. Хаммаршельд выступил против, поскольку такие действия противоречили принципу невмешательства и выходили за рамки мандата сил.

Ситуация вокруг Катанги стала первой серьезной проверкой концепции миротворческих операций ООН. Д. Хаммаршельд в меморандуме Совету Безопасности³⁸³ указал на необходимость разработки нового мандата, который должен обеспечить независимость ОНУК от центрального правительства. С его точки зрения именно независимый статус ООН должен обеспечить доверие и сотрудничество со стороны руководства Катанги. Он полагал, что первоначальная цель ООН состоит в обеспечении вывода войск Бельгии, а не восстановлении правительством Конго контроля над провинцией. Таким образом, Д. Хаммаршельд рассматривал данный конфликт как межгосударственный, а не внутргосударственный.

Несмотря на острую критику позиции Д. Хаммаршельда со стороны СССР и ряда африканских государств, требующих проведения решительных, силовых мер, Совет Безопасности 9 августа 1960 г. принял резолюцию, которая подтвердила полномочия Генерального секретаря, обозначенные в предыдущих решениях Совета.³⁸⁴ Документ содержал прямой призыв к правительству Бельгии вывести свои войска из Катанги и подчеркивал необходимость вступления вооруженных сил ООН в провинцию. Таким образом, резолюция не изменила

³⁸⁰ История внешней политики СССР, 1917-1985. Т. 2. М., 1986. С. 270.

³⁸¹ Документ ООН. S/RES/143 (1960).

³⁸² UN Oral History Interview with S. Linner November, 8 1990/ Interviewer, J. Krasno. P. 16.

³⁸³ Документ ООН. S/4417 (1960).

³⁸⁴ Документ ООН. S/RES /146 (1960).

сути мандата, а Совет Безопасности сохранил в нем принцип неприменения силы.³⁸⁵

ООН впервые проводила операцию по поддержанию мира в условиях гражданской войны, что осложняло реализацию всех принципов, лежащих в основе концепции миротворческих операций, а в особенности принципа невмешательства и неприменения силы. Генеральный секретарь считал, что соблюдение принципов возможно при условии четкого ограничения функции обеспечения вывода бельгийских войск из Катанги от функции оказания помощи правительству Конго, при выполнении которых ООН не должна вмешаться в отношения между правительством П. Лумумбы и сепаратистами.³⁸⁶ Такое толкование привело к окончательному разрыву между Д. Хаммаршельдом и П. Лумумбой, который заявил о неприемлемости данной интерпретации резолюции Совета Безопасности от 9 августа.

На заседании Совета представитель СССР подверг критике Д. Хаммаршельда за то, что он не проводит различия между признанным правительством и восставшими против него силами. СССР выдвинул проект резолюции, уполномочивающий создание группы представителей Совета Безопасности для осуществления совместного с Генеральным секретарем руководства ОНУК.³⁸⁷ Однако проект не получил поддержки, Совет Безопасности признал интерпретацию Д. Хаммаршельда, а мандат ОНУК не претерпел изменений.

В этих условиях П. Лумумба попытался самостоятельно решить проблему отложившихся территорий и обратился за прямой помощью к СССР. Таким образом, ООН не выполнила свою задачу – не допустить распространения очагов «холодной войны» в Африке. Обращение П. Лумумбы к Советскому Союзу разделило афро-азиатские страны, которые прежде выступали единым фронтом. Наиболее радикальные африканские правительства поддержали СССР.

Второй этап развития операции (сентябрь 1960 г. – февраль 1961 г.) ознаменовался конституционным кризисом, который продлился 11 месяцев и разделил страну на 4 враждующих лагеря. Решение Ж. Касаубу о низложении правительства П. Лумумбы, принятое под явным нажимом Вашингтона, стало для СССР сигналом того, что США, под прикрытием ООН, намереваются восстановить в Конго порядки, существовавшие при колонизаторах.³⁸⁸ Ситуация в Конго была напряженной: представители ОНУК констатировали, что в национальной армии Конго (КНА) на лицо признаки брожения и нарастания противоречий по племенному признаку.³⁸⁹ Автор отмечал, что в случае прибытия П. Лумумбы «достаточно одной речи, чтобы сложилась взрывоопасная ситуация».³⁹⁰ Очевидно, что деятельность П. Лумумбы рассматривалась руководством ОНУК как дестабилизирующий фактор. Этим объясняется решение

³⁸⁵ Boulden J. *Peace Enforcement. The UN Experience in Congo, Somalia and Bosnia*. Westport. 2001. P. 25.

³⁸⁶ Документ ООН. S/4417/Add. 6. (1960).

³⁸⁷ Документ ООН. S/4453 (1960).

³⁸⁸ Советский Союз в ООН, 1945-1965. Т. 2. М., 1965. С. 358.

³⁸⁹ UN Archives, DAG-1/2.3.9.1. Offices of Secretary-General. Under-Secretary-General for Special Political Affairs, Sir Brian Urquhart. *Peacekeeping. Congo files*. Box 172. Folder 1366// Confidential Letter from Stanleyville September 12, 1960. P. 1.

³⁹⁰ Ibid. P. 2.

специального представителя ООН в Конго А. Кордые о закрытии радиостанции и аэропорта, чтобы не допустить высадки пролумумбийских войск. Этот шаг был расценен СССР как доказательство империалистической направленности акций ООН в Конго.³⁹¹ Действия А. Кордые явно выходили за рамки мандата ОНУК и объективно способствовали укреплению позиций Ж. Касавубу.

В связи с резкой сменой политической ситуации, ООН должна была определить, какой из центров власти в Конго является легитимным, и какому правительству необходимо «оказывать помощь в поддержании законности и порядка». Это обстоятельство исключало возможность дальнейшего соблюдения принципа нейтральности и невмешательства.

9 сентября 1960 г. советское правительство выступило с заявлением, в котором действия командования ООН квалифицировались как «попытка заменить в Конго одних колонизаторов другими в форме коллективного колониализма стран НАТО».³⁹² Правительство СССР потребовало эвакуации вооруженных сил, находившихся под командованием ООН со всех аэродромов и отстранения командования ОНУК. Обсуждение проблемы 14 сентября 1960 г. в Совете Безопасности показало, что компромисс между СССР и США недостижим, поэтому вопрос был передан на рассмотрение Чрезвычайной сессии Ассамблеи.³⁹³

Обсуждение вопроса на Чрезвычайной специальной сессии осложнялось тем, что после военного переворота под руководством Ж. Мобуту политическая дезинтеграция в Конго усилилась. Не было ясности, кто обладает реальной властью в стране и «де юре» и «де факто». Несмотря на критику лично Д. Хаммаршельда и его политики со стороны советской делегации, позиция Генерального секретаря была поддержана большинством голосов. Генеральная Ассамблея уполномочила Д. Хаммаршельда продолжить выполнение резолюций Совета Безопасности и потребовала от всех государств воздержаться от действий, способных ухудшить ситуацию в Конго.³⁹⁴ Ассамблея приняла верительные грамоты от представителей Ж. Касавубу, признав, таким образом легитимность его режима.³⁹⁵ Позиция Советского Союза не получила поддержки ни в Совете Безопасности, ни в Генеральной Ассамблее. Окончательно убедившись во «враждебности ООН», СССР взял курс на сворачивание ОНУК и установления контроля над деятельностью Генерального секретаря. Особое раздражение Москвы вызывала практика игнорирования советских работников Секретариата при руководстве операцией, которое фактически находилось в руках ограниченного числа лиц, входившего в т. н. «конголезский клуб».³⁹⁶

Выработка нового курса ООН в Конго стала возможна благодаря изменению соотношения сил внутри страны в связи с военными успехами сторонников П. Лумумбы, а также изменению политики США. Администрация Дж. Кеннеди сделала ставку на содействие ООН в создании представительного прави-

³⁹¹ Винокуров Ю.Н., Орлова А.С., Субботин В.А. Указ. соч. С. 212.

³⁹² Правда, 10 сентября 1960.

³⁹³ Документ ООН. S/ 4526 (1960).

³⁹⁴ Документ ООН. A/RES/ 1474 (ES-IV).

³⁹⁵ Документ ООН. A/RES/1498 (XV).

³⁹⁶ Kalb M. Op. cit. P. 21.

тельства, стремясь использовать Организацию как средство продолжения политики сдерживания.³⁹⁷ Д. Хаммаршельд предложил усилить мандат ОНУК, чтобы силы ООН могли предотвращать столкновения между враждующими сторонами и более эффективно защищать гражданское население. Он выступил за предоставление ОНУК права инспектировать транспорт и самолеты, по его мнению, именно ООН должна была обеспечить созыв парламента.³⁹⁸ Генеральный секретарь охарактеризовал новый мандат, «как предоставляющий больше полномочий для предотвращения гражданской войны, из которого должно быть исключено право применения силы»³⁹⁹.

Убийство П. Лумумбы в январе 1961 г. спровоцировало начало прямого противостояния между СССР и ООН. Советский Союз призвал к применению санкций против Бельгии, свертыванию ОНУК и смещения Д. Хаммаршельда с поста Генерального секретаря. США были обеспокоены возможностью одностороннего вмешательства СССР, поэтому они выступили за решение вопроса в рамках ООН и поддержали предложение Д. Хаммаршельда о наделении ОНУК новым мандатом. Постоянный представитель США в ООН А. Стивенсон заявил, что единственная возможность изолировать Конго от политики «холодной войны», это сохранить присутствие ООН в Конго.⁴⁰⁰

21 февраля 1961 г. Совет Безопасности уполномочил ОНУК немедленно принять меры для предотвращения гражданской войны: «содействовать перемирию, сдерживать все военные операции и по мере необходимости применять силу в качестве последнего средства».⁴⁰¹ Резолюция свидетельствовала об отказе ООН от дальнейшего соблюдения принципа невмешательства. Возможность применения силы ОНУК свидетельствовало о начале широкомасштабного вовлечения ООН во внутренний конфликт. Новый мандат разрешал применять силу только против конголезцев, а не бельгийцев. Д. Хаммаршельд пояснил, что силовые методы не будут применяться для разоружения КНА, а для предотвращения интернационализации конфликта.⁴⁰² Изменение мандата носило двойственный характер, т.к. не давалось ни конкретного определения обстоятельств, и ни масштабов возможного использования силы. Позиция ООН по вопросу о применении силы сложилась следующая: применение силовых методов возможно только для предотвращения столкновений между враждующими группировками, если боевые действия не удалось прекратить путем переговоров.⁴⁰³ До ноября 1961 г. Совет Безопасности не принимал резолюций по ситуации в Конго. Дальнейшая линия урегулирования была продолжена в резолюциях, принятых 15 апреля 1961 г.⁴⁰⁴ Резолюции призвали правительство Конго созвать парламент. В июле 1961 г. было сформировано правительство национального единства во главе с С. Адулой. Однако ООН не удалось восстановить

³⁹⁷ Yale-UN Oral History Interview with Ambassador A. Gullion on May 8, 1990/ Interviewer J. Krasno. P. 6.

³⁹⁸ SCOR. Sixteenth year, 953 th meeting, para. 25.

³⁹⁹ Ibid.

⁴⁰⁰ Finger S. Op. cit. P. 117.

⁴⁰¹ Документ ООН S/RES/161(1961).

⁴⁰² GAOR, 15th session., 971st meeting, para. 32.

⁴⁰³ Sutterlin J. Op. cit. P. 32.

⁴⁰⁴ Документ ООН. A/RES/ 1599 (XV); A/RES/1600 (XV).

территориальную целостность Конго и выдворить наемников, поддерживающих режим М. Чомбе в Катанге.

Второй этап ознаменовался изменением подхода Совета Безопасности к выполнению мандата ОНУК: произошел отказ от принципа невмешательства и неприменения силы, поскольку дальнейшее следование им лишь усложняло ситуацию. Провозглашенные с трибуны ООН принципы были крайне сложно реализовать на практике как командующим ОНУК, так и миротворцам.⁴⁰⁵ Резолюции Совета Безопасности свидетельствуют о переходе к концепции принуждения к миру, по мере проведения операции по поддержанию мира в Конго.

На протяжении третьего периода (сентябрь 1961 г. - февраль 1963 г.) решение вопроса о сепаратистском режиме Катанги стало важнейшей задачей для ОНУК. Д. Хаммаршельд настаивал на продолжении переговоров между М. Чомбе и С. Адулой. Руководители ОНУК в Конго И. Киари и К. О'Брайен считали, что необходимо проведение военной операции в Катанге с целью выдворения наемников. Проведенная без согласия Генерального секретаря силовая операция в Элизабетвилле, ухудшила отношения ООН с правительством Катанги. А 17 сентября 1961 г. Д. Хаммаршельд, вылетевший на переговоры с М. Чомбе, погиб в авиакатастрофе.

У Тан, исполняющий обязанности Генерального секретаря, в целом продолжил курс Д. Хаммаршельда. Он тоже считал, что цель ОНУК заключаются в том, чтобы восстановить в Конго порядок и не допустить прямого вовлечения СССР и США в конфликт.⁴⁰⁶ Однако он допускал вероятность проведения ООН более решительных действий. 24 ноября 1961 г. новая резолюция Совета Безопасности скорректировала политику ООН в Конго. Она суммировала все цели и задачи ОНУК, а также уполномочила Генерального секретаря использовать силовые методы для выдворения иностранных наемников и политических советников из Катанги.⁴⁰⁷ Резолюция проводила политику, направленную на более решительную поддержку правительства С. Адулы. В следующие годы мандат сил ООН в Конго принципиально не изменялся.

На основе резолюции Совета Безопасности силы ООН провели операцию, в результате которой ОНУК заняли значительную часть Элизабетвилля и другие города Катанги. Эта операция стала одной из самых масштабных, проведенных ООН до начала 1990-х гг. Она была проведена для «восстановления свободы передвижения, законности и обеспечения безопасности персонала ООН в Катанге».⁴⁰⁸ В декабре 1961 г. стороны подписали соглашение о распространении конституции Конго на территорию провинции. В августе 1962 г. ООН выступила с планом национального примирения,⁴⁰⁹ который предусматривал объединение Конго на основе федерации, а также включение в центральное правительство представителей всех враждующих групп и всеобщую амнистию. Фактически в 1962 г. ООН создала все предпосылки для нормализации

⁴⁰⁵ Yale -UN Oral History Interview with Major General Rikhye I. on March 28, 1990/ Interviewer J. Sutterlin. P. 23.

⁴⁰⁶ Листопадов Н.А. Исторические портреты. У Тан // Вопросы истории. 1998. № 6. С. 95.

⁴⁰⁷ Документ ООН. S/RES/ 169 (1961).

⁴⁰⁸ Документ ООН. S/5025 (1961).

⁴⁰⁹ Документ ООН. S/ 5053/ Add.15, annex I. (1963).

положения в стране: существовало законное правительство, прекратились столкновения. К январю 1963 г. силы ООН установили контроль над провинцией, т.е. только после 3 лет присутствия ОНУК единство Конго было восстановлено.

На четвертом этапе работы ОНУК (февраль 1963 г. – июнь 1964 г.) основная задача сил, в связи со стабилизацией ситуации, состояла в оказании «помощи правительству для поддержания законности и порядка».⁴¹⁰ Конкретное толкование изменения мандата содержалось в докладе Генерального секретаря Совету Безопасности. У Тан подчеркнул, что необходим поэтапный вывод ОНУК из Конго, при этом ООН должна оказывать помощь КНА в поддержании порядка на территории страны. СССР выступил против этого, поскольку считал, что ООН не вправе проводить полицейские операции. Однако силы КНА под контролем Организации вошли в Катангу, а в начале 1964 г. в провинции прошли выборы. Финансовые затруднения не позволили ООН далее оказывать Конго помощь и в июне 1964 г.⁴¹¹ ОНУК были выведены из страны.

Операция в Конго стала своеобразной «репетицией» ситуации, с которой ООН неоднократно сталкивалась в 90-х гг. XX в. Концепция поддержания мира прошла проверку обстановкой гражданской войны. В период проведения операции впервые было разработано международно-правовое обоснование применения силы миротворческими формированиями ООН. Т.е. произошло качественное изменение концепции поддержания мира: была предпринята попытка трансформировать миротворческие войска из средства ограниченного воздействия на конфликт в средство принуждения к миру. Первые три этапа миссии были фактически направлены на создание, в том числе и силовыми методами, предпосылок для проведения операции по поддержанию мира: установлению мира, который можно «поддерживать». Из 5 резолюций Совета Безопасности ни одна не изменила изначально определенных функций ОНУК. В ходе проведения операции изменялись методы, которыми силы ООН должны были выполнять решения Совета. Не смотря на то, что резолюции 161 и 169 фактически санкционировали применение принудительных мер, ни в одной из них нет ссылки на гл. VII Устава. Генеральный секретарь на основе общих формулировок резолюций Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи давал их конкретную интерпретацию.

Исходя из опыта ЧВС-1, Д. Хаммаршельд настойчиво настаивал на соблюдении принципа невмешательства, это привело к тому, что законные власти и незаконные лидеры находились в одинаковом положении. Такое положение способствовало обострению конфликта. В реальности «непредвзятым» можно назвать только мандат ОНУК, а не ее действия. Применение силы на практике объяснялось необходимостью «здывления наемников» или «восстановления свободы передвижения» сил ООН.

Уже в 1960-х гг. стал очевиден типичный «сценарий» реализации концепции операции по поддержанию мира в условиях гражданской войны. Со-

⁴¹⁰ Документ ООН. S/5240 (1963).

⁴¹¹ The Blue Helmets... P. 257.

блюдение принципа невмешательства силами ООН приводит к дестабилизации ситуации и ослаблению позиций ООН в стране. Выходом из кризиса является определение главной причины конфликта и виновной стороны, а затем применение по отношению к ней элементов принуждения. С особенной остротой при разработке мандата ОНУК проявилась проблема пределов компетенции ООН при проведении операции. В ходе урегулирования конфликта в Конго наметилась тенденция к признанию того, что участие ООН необходимо для разрешения внутренних конфликтов при соблюдении определенных условий: четко обозначенных целей, проведении операций под контролем Организации и использования силы миротворцами только для самозащиты.⁴¹²

Операция ООН в Конго свидетельствовала о закреплении тенденции расширения полномочий Генерального секретаря при проведении операций. Работники Секретариата самостоятельно решали вопросы ликвидации независимости Катанги, обучения КНА, вывода войск и подготовки плана примирения. Важным институциональным изменением стало создание и функционирование гражданской полиции в рамках ОНУК, которая занималась поддержанием транспортной и коммуникационных систем, проблемами здравоохранения, образования, развитием промышленности и сельского хозяйства Конго. Таким образом, операция ООН в Конго представляет собой вариант комплексного подхода к урегулированию кризиса, сочетающего в себе политический, военный и гражданский компонент. Начав с выполнения традиционной задачи - наблюдения за выводом иностранных войск, ООН стала осуществлять большую часть функций государственной власти в стране. Это стало возможно благодаря поддержке ООН со стороны США, группы африканских и латиноамериканских стран. Однако активная поддержка со стороны США давала повод ряду государств рассматривать операции по поддержанию мира как орудие американской внешней политики. После завершения миссии в Конго миротворческая деятельность ООН в этом регионе пошла на спад, а следующая миротворческая операция в Африке была развернута только в 1989 г.⁴¹³

Деятельность ОНУК свидетельствовала о «жизнеспособности концепции миротворческих операций и возможности ООН в чрезвычайной ситуации организовывать крупную операцию в течение незначительного промежутка времени».⁴¹⁴ Как по мандату, так и по кругу функций и задач, ОНУК значительно отличалась от ЧВС-1. Цель ООН в Конго – помощь в восстановлении нормальной работы государства, была масштабнее и амбициознее, чем при проведении операции на Ближнем Востоке. Д. Хаммаршельд попытался сформулировать принцип «беспристрастности» и способы его реализации на практике. Но широкая интерпретация принципов, в итоге привела к тому, что миротворческая операция переросла в акцию по принуждению к миру.

Ярким примером закрепления тенденция к расширению функций, осуществляемых миротворческими силами явилась операция по поддержанию мира в Западной Новой Гвинее (Западный Ириан). По поводу принадлежности этой

⁴¹² Документ ООН. S/5240 (1963) para 39.

⁴¹³ The Evolution of UN Peacekeeping... P. 348.

⁴¹⁴ Thunt U. Op .cit. P. 149.

территории в 1961 г. возник конфликт между Нидерландами и Индонезией.⁴¹⁵ При посредничестве США были проведены неформальные переговоры. В августе 1963 г. стороны пришли к договоренности о создании в Западном Ириане временной администрации. Предусматривалось, что администрация будет действовать в течение периода перехода власти от Нидерландов к Индонезии. Соглашение предусматривало, что ООН проведет на спорной территории плебисцит для того, чтобы определить желает ли население перейти под власть Индонезии. ООН выступила в качестве третьей стороны в осуществлении процесса перехода власти, сыграв роль своеобразного буфера между старой и новой администрацией. Функции и задачи операции определялись двухсторонним соглашением между Нидерландами и Индонезией. Т.е. Совет Безопасности не принимал участие в разработке мандата данной операции по поддержанию мира. Генеральный секретарь, по решению Генеральной Ассамблеи, был наделен полномочиями для выполнения задач, предусмотренных в соглашении. В ноябре 1963 г. была сформирована гражданская администрация ООН, которая заменила голландских государственных служащих. Силы Безопасности ООН в Западном Ириане (СБОУОН) взаимодействовали с временной администрацией ООН, выполняя функции наблюдения за перемирием. Однако они также были уполномочены предпринимать меры для восстановления перемирия.⁴¹⁶

Учреждение операций по поддержанию мира в Западном Ириане прошло без формально утвержденного резолюцией Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеей мандата. Основные параметры операции уже были зафиксированы в соглашении между Нидерландами и Индонезией, а функции и система организации миротворческих сил определялись непосредственно Генеральным секретарем.

Развертывание операции по поддержанию мира в данном случае не было направлено на создание условий для прекращения огня. Миротворческая миссия стала «эффективным инструментом исполнения мирных договоренностей между государствами-членами (Индонезией и Голландией) в соответствии с Уставом».⁴¹⁷ Фактически вовлечение ООН обеспечило не только поддержание стабильной ситуации и мирный переход полномочий над территорией от одного государства к другому, но и не допустило вовлечения в конфликт СССР и США. ООН успешно выполнила свои функции.⁴¹⁸ Характерно, что одна из наиболее успешных и эффективных операций за всю историю миротворчества, проводилась фактически без постоянного контроля со стороны коллегиальных органов ООН.

Значительные изменения в формате миротворческих операций произошли в ходе урегулирования ООН ситуации на Кипре. Они были связаны не только со спецификой самого конфликта, но и с политикой постоянных членов Совета Безопасности. Начавшаяся в 1963 г. гражданская война между турецкой и

⁴¹⁵ О конфликте см.: Национально-освободительное движение в Индонезии (1942-1965). М., 1970; История Индонезии. М., 1995; *The Evolution of UN Peacekeeping*. N Y., 1993.

⁴¹⁶ Документ ООН. A/5201 Add. I.(1963).

⁴¹⁷ GAOR. Seventeenth Session, 1127th plenary meeting.

⁴¹⁸ Harbottle M. Op. cit. P. 35.

греческой общинами из-за вопроса о присоединении к Греции, поставила вопрос о вовлечении ООН в конфликтную ситуацию на Кипре.⁴¹⁹ Великобритания не могла более контролировать ситуацию на острове, поэтому в январе начались консультации между Лондоном и Вашингтоном по поводу возможных совместных действий на Кипре коалиции стран участниц – НАТО.

В Секретариате также с начала 1964 г. обсуждалось возможное участие ООН в урегулировании ситуации. Первоначально рассматривалось несколько вариантов участия: учреждение наблюдательной миссии, предоставление «прикрытия» Великобритании в проведении политики поддержания порядка и законности, а также развертывание миротворческих сил.⁴²⁰ В меморандуме военного советника Генерального секретаря И. Рикхи указывалось, что в случае развертывания сил ООН на Кипре, голубые каски «не смогут осуществлять полицейские функции, на выполнение которых рассчитывают некоторые государства»⁴²¹. Он также выразил опасения, что силы ООН не смогут в короткие сроки справиться с подпольными формированиями. Несмотря на нежелания брать новые обязательства, к февралю в Секретариате определились с тем, что оптимальным вариантом участия ООН будет учреждение операции по поддержанию мира. Обсуждался вариант создания полицейских отрядов при миротворческих силах.⁴²²

Учреждение новой операции в условиях финансового кризиса и бескомпромиссной позиции СССР по поводу ОНУК стало возможно только после достижения договоренностей о распределении расходов и пределах полномочий Генерального секретаря, а также об обеспечении особой роли держав-гарантов в процессе урегулирования. Проект резолюции об учреждении операции на Кипре сначала был в общих чертах согласован со всеми заинтересованными сторонами.⁴²³ 4 марта 1964 г. Совет Безопасности одобрил резолюцию, согласно которой создавались вооруженные силы ООН на Кипре (ВСООНК) для «предотвращения боевых действий» и содействия «поддержанию и восстановлению законности, правопорядка и нормальных условий на Кипре».⁴²⁴ По настоянию СССР в резолюцию включили положение, согласно которому Совет Безопасности должен был продлять мандат миссии каждые 3 месяца.⁴²⁵ Советский Союз полагал, что таким образом удастся сохранить контроль над проведением операции за Советом Безопасности.

Резолюция не содержала ссылки на конкретную статью Устава, однако, очевидно, что задачи и функции миротворцев были определены в духе гл. VI. Силы ООН на Кипре, как и в случае с ЧВС-1, осуществляли разделение между враждующими сторонами. Принципиальное различие состояло в том, что

⁴¹⁹ О конфликте см.: История дипломатии Т. V. М., 1979; Советский Союз и ООН. 1966-1970. М., 1975; Кальвокресси П. Мировая политика после 1945 г. М., 2000; The Evolution of UN Peacekeeping. N.Y., 1993.

⁴²⁰ UN Archives, S-0223-005-03. Memorandum to Secretary General. January 21, 1964. P. 1.

⁴²¹ UN Archives, S-0223-005-03. Memorandum on Cyprus from Major-General Rikhye Military Adviser to Secretary General. January 27, 1964. P. 2.

⁴²² UN Archives, S-0223-001-01. Outline of Organization on International Peace for Cyprus. February 21, 1964. P. 1.

⁴²³ Briscoe N. Op. cit. P. 162.

⁴²⁴ Документ ООН. S/RES/186 (1964).

⁴²⁵ Ibid.

ВСООНК действовали в обстановке гражданской войны, а ЧВС-1 в условиях межгосударственного конфликта. В марте 1964 г. правительство Кипра и ООН заключили соглашение о статусе ВСООНК, закрепляющее право сил ООН на свободу передвижения.

В ходе процесса выполнения мандата ВСООНК, возникли разногласия между Секретариатом и Великобританией, последняя настаивала на более активном применении силы для разоружения незаконных формирований. Это противоречило принятому в ООН толкованию возможного применения силы миротворцами: только для самозащиты, и только в качестве последнего средства. В докладах Совету Безопасности У Тан указывал, что силы ООН должны руководствоваться только этим правилом. Учитывая опыт Конго, Генеральный секретарь дал четкое определение самозащиты: «защита персонала, постов, сооружений и транспорта ВСООНК в случае вооруженного нападения».⁴²⁶

Со временем задачи ВСООНК расширились: силы ООН занимались предотвращением столкновений между двумя общинами, разрешением конфликтов на местном уровне и поддержанием законности и правопорядка. Миротворцы обеспечивали свободу передвижения на дорогах и в городах, уничтожали незаконные укрепленные сооружения, содействовали возвращению беженцев. Выполнением полицейских функций занимался специальный гражданский контингент, который впервые появился как особый компонент в составе миротворческих сил ООН. Задача полицейских состояла в обеспечении взаимодействия между полицией турецкой и греческих общин, а также в проведении расследований дел лиц, проживающих в общинах со смешанным этническим составом населения.⁴²⁷ Голубые каски уже частично выполняли полицейские и гуманитарные функции в ходе операции в Конго, но именно на Кипре они получили свое логическое оформление.⁴²⁸

Другой особенностью ВСООНК стало активное участие в ее деятельности представителей Великобритании, постоянного члена Совета Безопасности ООН. Это обстоятельство являлось отходом от принципов организации и функционирования операций по поддержанию мира. На начальном периоде в операции принимали участие и английские соединения.⁴²⁹ ВСООНК в своей работе использовала материально-техническую базу, которой обладала Великобритания на острове.⁴³⁰

К середине 1965 г. стало очевидно, что хотя ВСООНК играет важную роль в поддержании мира, достижение политического урегулирования конфликта в ближайшее время не предвиделось. Ситуация на Кипре ярко проиллюстрировала ограниченные возможности концепции миротворческих операций ООН. Задача ВСООНК – предотвращение любых боевых действий успешно выполнялась. Тем не менее, процесс поддержания статус-кво не сопровождался значительными успехами в политическом урегулировании. Реальных из-

⁴²⁶ Документ ООН. S/5950 (1960).

⁴²⁷ UN Archives, S-0223-001-01. Aide-memoire to R. Bunche. April 13, 1964. P. 2.

⁴²⁸ Harbottle M. Op. cit. P. 34.

⁴²⁹ Luard. E. Op. cit. V.2. P.440.

⁴³⁰ Rikhhye I.J., Harbottle M., Egge B. Op. cit. P. 114.

менений в политической ситуации не произошло, а мандат миссии автоматически продлевался каждые шесть месяцев на протяжении многих лет. ВСООНК – яркий пример, когда операция поддержания мира не смогла полностью выполнить свою задачу из-за провала процесса политического урегулирования.⁴³¹

Период с 1956 г. по 1964 г. стал временем расцвета миротворческой деятельности ООН: Организация учредила 8 операций по поддержанию мира. Из них четыре – наблюдательные миссии (в Ливане, Йемене, Доминиканской республике и на индо-пакистанской границе) и четыре операции по поддержанию мира (в зоне Суэцкого канала, в Конго, Западном Ириане и на Кипре). Преемственность политики Генеральных секретарей в области поддержания мира наблюдалась даже, несмотря на смену руководства в ООН.⁴³²

Каждая из операций ООН имела уникальные особенности, и опыт их проведения используется до сих пор. Впечатляет масштаб миротворческой деятельности, так в 1961 г. в операциях по поддержанию мира участвовало 25000 чел.⁴³³

Миротворческие операции рассматривались государствами-членами ООН как преимущественно политический, а не военный инструмент. В большинстве случаев миротворческие миссии использовались для защиты интересов стран Запада. Великобритания и США прагматически подходили к операциям по поддержанию мира. Миротворческие операции являлись средством сохранения стабильности в стратегических территориях, которое способствует заполнению политического вакуума.

В момент возникновения первой операции, задача ООН состояла в том, чтобы обеспечить достойный выход из ситуации, однако по мере развития событий, Объединенными Нациями была разработана система мер по урегулированию конфликтов, которая базировалась на основе VI гл. Устава ООН. По мере накопления опыта проходило усложнение задач, выполняемых миротворцами: от разъединения участников конфликта до осуществления полицейских функций и оказания гуманитарной помощи. Это свидетельствует о том, что ООН попыталась выработать целостный подход к урегулированию конфликтов. Однако основная цель миротворческих сил состояла в «замораживании» конфликта и сохранении ситуации статус-кво. В тоже время, опыт использования миротворческих сил на Ближнем Востоке и на Кипре показывает, что без должного политического урегулирования, операции по поддержанию мира не способны ликвидировать причины конфликта.

Несмотря на попытку ООН выработать целостный подход, миротворческие механизмы с участием «голубых касок» могли действовать только в условиях локальных конфликтов. Конфликты между СССР и США не были подвластны ООН, о чем свидетельствует неудачные попытки Организации принять участие в урегулировании Берлинского и Карибского кризисов, ситуации во Вьетнаме.

⁴³¹ Wiseman H. Op. cit. P. 41.

⁴³² The Public Papers of the Secretary-General ... Vol. 6. P. 11.

⁴³³ Ibid. P. 2.

Важнейшей причиной ограниченности миротворческих операций состояла в том, что без должного политического урегулирования, развертывание вооруженных контингентов под эгидой ООН являлось лишь половинчатой мерой. В целом поддержание мира осталось инструментом сдерживания, локализации конфликта. Негативную роль сыграло стремление Секретариата не допустить участия социалистических стран в операциях по поддержанию мира. Советский Союз, исключенный из процесса урегулирования, стремился поставить под контроль процесс учреждения и руководства операциями. Это обстоятельство предопределило важнейшее противоречие в миротворческой практике ООН.

§ 2 Кризис миротворчества. Операции ООН по поддержанию мира в период с середины 1960-х – до начала 1970-х гг.

Середина 1960-х гг. стала переломным этапом в истории миротворческих операций ООН. Обострившиеся в ходе поведения операции ООН в Конго противоречия между СССР и США по вопросу контроля и управления силами по поддержанию мира привели к тому, что были задействованы финансовые рычаги давления на Организацию. Это не только поставило ООН на грань банкротства, но привело к острейшему кризису, который грозил расколоть Организацию.⁴³⁴ На девятнадцатой сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1964 г. удалось достичь компромисса и согласовать ряд мер, направленных на улучшение финансовой ситуации ООН.

В 1965 г. Ассамблея учредила Специальный комитет по поддержанию мира, задача которого состояла в рассмотрении «всех аспектов деятельности ООН по поддержанию мира».⁴³⁵ «Финансовый кризис» свидетельствовал об активизации борьбы между постоянным членами Совета Безопасности за влияние над развивающимися странами, которые обладали большинством голосов в Ассамблее. Это породило практику голосования блоками, торговли голосами, что дискредитировало открытую дипломатию, а также свидетельствовало о бессилии центральных органов ООН в решении глобальных проблем.⁴³⁶

Незначительными были успехи Организации в решении важнейших проблем того времени: ограничения гонки вооружения, преодоления экономической отсталости стран Азии и Африки. ООН не смогла принять активного участия в урегулировании ситуации во Вьетнаме. Эти обстоятельства свидетельствовали о кризисных явлениях в Организации, которые неизбежно сказались и на миротворческой деятельности.

Практика операций по поддержанию мира в начале 1960-х гг. уже не вызвала оптимизма, как после учреждения операции ООН на Ближнем Востоке в 1956 г. Жесткая позиция Советского Союза по проблемам финансирования, учреждения и контроля над операциями, ограничила возможность «расширительной интерпретации» мандата. Тем самым миротворческие операции потеряли

⁴³⁴ См.: СССР и ООН, 1965-1970. М., 1975; Федоров В.Н. ООН и проблемы войны и мира. М., 1988; Stroessinger J. The United Nations and the Superpowers. N.Y., 1970; Luard E. History of the United Nations. Vol. 2. N.Y., 1983.

⁴³⁵ Документ ООН. A/RES/2006 (XIX).

⁴³⁶ Кальвокресси П. Указ. соч. Т. 1. С. 197.

часть своей «привлекательности» как дипломатического средства, способного гибко реагировать на перемены. ООН в определенной мере стала заложницей разногласий великих держав. Практика операций ООН по поддержанию мира также казалась не всем настолько эффективной, как на это надеялись. Самая масштабная и сложная по мандату операция ООН в Конго завершилась без существенного улучшения ситуации. Наблюдательная миссия ООН в Кашмире (1965 г.) только лишь «заморозила» конфликт.

В 1967 г. миротворчество подверглось новому испытанию: Организация Объединенных Наций была вынуждена свернуть наиболее успешную, на тот момент, операцию, которая обеспечивала стабильность на Ближнем Востоке на протяжении 10 лет.⁴³⁷ Эта ситуация очень остро поставила вопрос о природе миротворческих операций и о пределах полномочий ООН.

Вывод ЧВС-1 был связан с изменениями внешнеполитического курса Египта, которые произошли из-за обострения ситуации вдоль границ Израиля с Иорданией и Сирией.⁴³⁸ Осенью 1966 г. участники Лиги Арабских государств выступили с предложением о выводе ЧВС-1 с территории Египта. В мае 1967 г. Г.А. Насер мобилизовал египетскую армию. 16 мая глава египетского штаба потребовал от командующего ЧВС-1 генерала И. Рикхи чтобы силы ООН свернули наблюдательные посты на египетско-израильской границе и вернулись на свои базы.

Ситуация вокруг ЧВС-1 усугублялась отсутствием заранее оговоренных четких механизмов и сроков свертывания операции по просьбе принимающего государства. Договоренности о выводе ЧВС-1 между ООН и правительством Египта были изложены в секретной записке Д. Хаммаршельда от 1957 г. Из нее фактически следовало, что войска ООН находились на территории Египта в результате договора между ООН и правительством Египта, а не согласно решению Генеральной Ассамблеи, в соответствии с резолюциями которой и были созданы ЧВС-1.⁴³⁹ Кроме того, израильская сторона заявила, что вывод сил ООН приведет к возобновлению военных действий с ОАР.⁴⁴⁰

Было очевидно, что вывод ЧВС-1 приведет к конфликту на Ближнем Востоке.⁴⁴¹ В противоречие вступили принципы и цели деятельности ООН. Организация не могла против воли суверенного государства сохранять присутствие международных сил. В тот момент ООН не могла предложить альтернативные пути урегулирования ближневосточного конфликта. В этих условиях полная ответственность за принятие решения ложилась на Генерального секретаря.⁴⁴² США проявили озабоченность в связи с ситуацией и подчеркнули необходимость сохранения присутствия ЧВС-1, однако представитель Египта сообщил У

⁴³⁷ Maloney S. Op. cit. P. 224.

⁴³⁸ См.: Арабский Восток в час испытаний. М., 1967; Примаков Е.М. Анатомия ближневосточного конфликта. М., 1978; СССР и ООН, 1965-1970. М., 1970; The Evolution of UN Peacekeeping. N.Y., 1993.

⁴³⁹ Кальвокресси П. Указ. соч. Т. 1. С. 487.

⁴⁴⁰ UN Archives, DAG-1/5.2.2.1.2. Offices of Secretary-General, Papers of the Secretary-General U-Thant, 1961-1971. Political Matters. Middle East. Box 1. File 13. Notes on Meeting of Secretary-General with Ambassador G. Rapael, May 18, 1967. P.1.

⁴⁴¹ Документ ООН. A/ 6696 (1965).

⁴⁴² Urqhart B. A Life in Peace and War... P. 212.

Тану, что недопустимо оказание давления на Каир в вопросе о присутствии сил ООН.⁴⁴³ Он также заявил о нежелательности обращения Генерального секретаря к Г. Насеру по этой проблеме, т.к. правительство уже приняло окончательное решение.⁴⁴⁴

Фактически Секретариат попал в безвыходную ситуацию. Было очевидно, что ни одна из сторон ближневосточного конфликта не желала идти на компромисс. 19 мая 1967 г. У Тан направил в Совет Безопасности доклад об угрожающей ситуации на Ближнем Востоке, в котором приводился анализ ситуации и толкование сути миротворческих операций.⁴⁴⁵ Генеральный секретарь отметил, что, несмотря на присутствие сил ООН на Ближнем Востоке, скрытые причины конфликта не были устранены. Он указал, что ситуация выявила широко распространенное заблуждение о сути операций по поддержанию мира в общем и ЧВС-1 в особенности.⁴⁴⁶ Эти операции не носят принудительный характер и основаны целиком на признании полномочий властей, на территории которых войска развернуты. Поэтому ни ЧВС-1, ни другие силы ООН не могут находиться на территории суверенных государств против их воли. После обсуждения Совет Безопасности так и не принял решения по вопросу.⁴⁴⁷

У Тан обсудил проблему вывода сил с членами Консультативного комитета ЧВС-1, состоящего из представителей стран, предоставивших контингенты, пытаясь, таким образом, рассмотреть все возможные варианты. Мнения членов комитета разделились: Бразилия, Норвегия, Канада и Дания выступили с предложением применить тактику затягивания вывода ЧВС-1.⁴⁴⁸ Представители Индии, Югославии, контингенты которых составляли более половины состава ЧВС-1, выступили за соблюдение ООН своих обязательств. На сторону последних встал и У Тан.⁴⁴⁹ Командующий ЧВС-1 И. Рикхи выступил за сохранение части соединений, с тем, чтобы в дальнейшем облегчить переговорный процесс.

В итоге консультаций как с комитетом, так и заинтересованными сторонами, обозначилось несколько вариантов действий: не отвечать или оттянуть ответ на запрос правительства Египта (США и Великобритания), выполнить требование или же передать вопрос на рассмотрение Генеральной Ассамблеи.⁴⁵⁰ У Тан констатировал, что вероятность получения 62 голосов для поста-

⁴⁴³ UN Archives, DAG-1/5.2.2.1.2. Offices of Secretary-General, Papers of the Secretary-General U-Thant, 1961-1971. Political Matters. Middle East. Box 1. File 13. Notes on Meeting of Secretary-General with Ambassador El Kony, May 18, 1967. P. 1.

⁴⁴⁴ Ibid.

⁴⁴⁵ Report of the Secretary-General on Situation in Near East. SCOR, 22nd year. Supplements for April, May, June 1967. N.Y., 1967. Pp. 109-113.

⁴⁴⁶ Ibid. para. 10-11.

⁴⁴⁷ SCOR 22nd year. 1341mg. Pp. 1-7.

⁴⁴⁸ UN Archives, DAG-1/5.2.2.1.2. Offices of Secretary-General, Papers of the Secretary-General U-Thant, 1961-1971. Political Matters. Middle East. Box 1. File 15. Verbatim Record on Meeting of UNEF Advisory Committee on May 19, 1967. P. 5.

⁴⁴⁹ Thant U. Op.cit. P.225.

⁴⁵⁰ UN Archives, DAG-1/5.2.2.1.2. Offices of Secretary-General, Papers of the Secretary-General U-Thant, 1961-1971. Political Matters. Middle East. Box 1. File 1. Notes on Meeting of Secretary-General with Mr. P. Marting, May 20, 1967. P. 2.

новки вопроса на повестку дня Ассамблеи очень мала, а оказание давления на Египет могло дать основание считать ЧВС-1 «оккупационными войсками».⁴⁵¹

Учитывая все эти обстоятельства, Генеральный секретарь принял решение о выводе ЧВС-1, который продолжался с 29 мая по 13 июня 1967 г. Некоторые части миротворцев в период шестидневной войны попали в район боевых действий в районе Газы, в результате чего погибли 15 военнослужащих ООН. С началом военных действий посыпались обвинения в адрес ООН в том, что, выводя ЧВС-1, Организация способствовала обострению конфликта. В заявлении правительства СССР было заявлено, что ОАР потребовали вывода ЧВС-1, т.к. их наличие в районе Газы и Синая давало бы преимущество Израилу при проведении военных провокаций.⁴⁵² Президент Л. Джонсон заявил, что «потрясен поспешным выводом ЧВС-1», и отметил, что США «рассматривает присутствие ООН на Ближнем Востоке как имеющее фундаментальную важность».⁴⁵³

Очевидно, что решающим фактором, который обусловил вывод ЧВС-1, стало отсутствие согласованной политики постоянных членов Совета Безопасности. Именно поэтому У Тан не стал официально созывать специальное заседание Совета Безопасности, зная, что решение принято не будет.⁴⁵⁴ Присутствие легко вооруженных миротворцев, зависимых от египетских поставок и снабжения, вряд ли могло предотвратить войну между двумя государствами. Политика оттягивания вывода сил ООН так же не могла предотвратить войну.⁴⁵⁵ В мемуарах У Тан объяснил причину своих действий так: «если бы я не выполнил просьбу суверенного государства, то в дальнейшем пришлось бы отказаться от учреждения миротворческих операций, поскольку ни одно государство не согласилось бы на их проведение».⁴⁵⁶ Главным уроком ЧВС-1 Генеральный секретарь считал, что поддержание мира в течение продолжительного периода может быть ошибочным путем при урегулировании конфликта. Причины противоречий могут долгое время «дремать», и не исчезают сами собой с течением времени.

Учитывая опыт ООН в Конго, а также обстановку в регионе, Генеральный секретарь не пошел на изменение концепции операций по поддержанию мира, основанную на принципе согласия всех заинтересованных сторон. За десять лет проведения миротворческих операций Организация иногда отходила от соблюдения принципов неприменения силы и нейтральности, что нанесло урон ее престижу. Хотя многие выступали за использование миротворческих сил для выполнения принудительных акций, 1967 г. показал, что операции ООН по поддержанию мира должны развиваться в рамках положений гл. VI Устава, в которой предусматриваются мирные средства урегулирования конфликтов.

Ситуация с выводом ЧВС-1 четко обозначила основные дилеммы миротворческой концепции. Базовые принципы нейтральности и согласия, заложен-

⁴⁵¹ Ibid. P. 3.

⁴⁵² Правда. 24 мая 1967.

⁴⁵³ Statement by President L. Johnson// Department of State Bulletin. June 12, 1967. P. 870.

⁴⁵⁴ Yale-UN Oral History Interview with R. Guyer on November 1, 1990/ Interviewer J. Sutterlin. P. 8.

⁴⁵⁵ Yale-UN Oral History Interview with F.T. Liu on September 22, 1990/ Interviewer J. Sutterlin. P. 21.

⁴⁵⁶ Документ ООН. A/6672/Add.1.(1967).

ные в миротворчестве, должны были обеспечить эффективное воздействие ООН на процесс урегулирования. Однако, эти принципы на определенном этапе вступили в противоречие с интересами участников конфликта и их союзников. Практика показала, что согласие основных государств-членов ООН на проведение операции является необходимым условием эффективности миротворческих усилий.

Вывод ЧВС-1 с Ближнего Востока, который продемонстрировал ограниченность концепции миротворческих операций ООН, совпал по времени с завершением процесса деколонизации и началом политики разрядки. Это объективно способствовало решению конфликтов великими державами, вне рамок ООН. Авторитет ООН был значительно подорван из-за того, что Организация, по мнению общественности, не смогла предотвратить возобновление конфликта на Ближнем Востоке.

В период с 1967 г. по 1973 г. не было учреждено ни одной новой операции. Однако ООН продолжала поиски путей урегулирования конфликтных ситуаций по всему миру, в том числе и на Ближнем Востоке. В основе мирных усилий Организации легли положения резолюции Совета Безопасности 242, которая предусматривала установление мира на основе вывода израильских вооруженных сил с территорий, оккупированных в ходе недавнего конфликта, признания независимости и территориальной целостности каждого государства в данном регионе.⁴⁵⁷ Для содействия нормализации обстановки был учрежден пост специального представителя Генерального секретаря, на который был назначен Г. Ярринг. В Секретариате обсуждались и другие возможности оказания помощи в урегулировании. Так, на пример, в конце 1967 г. У Таном рассматривался вариант развертывания группы наблюдателей, но «с более серьезной организацией и оборудованием, чем ОНВУП на позициях, которые ранее занимали ЧВС-1».⁴⁵⁸ Однако, данное предложение осталось только на бумаге, поскольку достижение мирных соглашений на основе резолюции 242 еще не было достигнуто. Сохранялись серьезные противоречия по поводу учреждения, контроля и финансирования операций между ведущими членами ООН. По свидетельству высокопоставленного работника Секретариата Дж. Джоны, после 1967 г. сложилось мнение, что больше никогда не будет учреждено ни одной операции по поддержанию мира.⁴⁵⁹

С начала 1970-х гг. в результате прямого советско-американского диалога и оформления т.н. политики «разрядки» международной напряженности, механизмы ООН, в частности Совет Безопасности, были частично разблокированы. Это позволило вернуться к поискам адекватного механизма миротворческой деятельности ООН, хотя была очевидна тенденция урегулирования конфликтов в рамках двусторонних отношений. Это стало возможным благодаря консолидации стран третьего мира в ООН, которые, обладая большинством голосов,

⁴⁵⁷ Документ ООН. S/RES/242 (1967).

⁴⁵⁸ UN Archives, Papers of the Secretary-General U-Thant, 1961-1971.S-0852-003-26. Memorandum to Secretary-General from Major-General Rikhye Military Advisor, December 1967. P. 1.

⁴⁵⁹ Из записи личной беседы автора с Дж. Джоной от 6 мая 2004 г.

стали проводить политику, противоречащую интересам США.⁴⁶⁰ Особое раздражение Вашингтона вызвали решения Ассамблеи, направленные на создание нового международного экономического порядка и осуждающие действия Израиля. Перед угрозой растущей изоляции Соединенные Штаты выступили за активизацию роли Совета Безопасности в делах Организации, поскольку обладали правом «вето».

Возобновление ближневосточного конфликта в октябре 1973 г., когда египетская армия предприняла успешную атаку на позиции Израиля, заставило великие державы вновь прибегнуть к методам многосторонней дипломатии. Применение нефтяного эмбарго и окружение египетской армии заставили США и СССР совместно выработать стратегию выхода их сложившейся ситуации. Резолюция Совета Безопасности 22 октября 1973 г. подтвердила положения резолюции 242 от 1967 г. и призвала к переговорам между сторонами, направленным на достижение справедливого и продолжительного мира на Ближнем Востоке.⁴⁶¹ Следующая резолюция Совета уполномочила Генерального секретаря немедленно отправить наблюдателей ООН в регион.⁴⁶² Одновременно президент Египта напрямую обратился к США и СССР с предложением направить войска в зону конфликта, чтобы обеспечить выполнение условий перемирия. СССР поддержал предложение, а США выступили против, т.к. появление советских военных формирований на Ближнем Востоке не входило в планы Вашингтона. Представители стран движения неприсоединения при поддержке К. Вальдхайма выдвинули инициативу развертывания сил ООН на Ближнем Востоке. Как и в 1956 г., в качестве альтернативы присутствия супердержав в регионе был выбран вариант учреждения операции по поддержанию мира.

На заседании Совета Безопасности 23 октября 1973 г. США и СССР одобрили проект резолюции, выдвинутый странами движения неприсоединения, который предлагал учредить чрезвычайные вооруженные силы ООН.⁴⁶³ Представитель Советского Союза Я. Малик заявил, что необходимо соблюдать принцип справедливого географического представительства при формировании ЧВС-2 и подчеркнул, что такие силы должны действовать в соответствии с Уставом ООН.⁴⁶⁴ 25 октября Совет Безопасности принял резолюцию № 340, которая учредила новую миротворческую операцию – Чрезвычайные вооруженные силы ООН (ЧВС-2), которые должны были разъединить египетскую и израильскую армии.⁴⁶⁵

Конкретный мандат и функции ЧВС-2 были изложены Генеральным секретарем в докладе Совету Безопасности. Основываясь на позициях государств-членов, которые были обозначены в ходе дискуссий в комитете Ассамблеи по операциям по поддержанию мира, и неформальных консультаций, К. Вальдхайму удалось выработать компромиссную формулу: Совет Безопасности принимает важнейшие решения, определяет мандат миссии, а Генеральный секре-

⁴⁶⁰ Gray R., Michalak S. *American Foreign Policy since Detente*. N. Y., 1984. P. 168.

⁴⁶¹ Документ ООН. S/RES/338 (1973).

⁴⁶² Документ ООН. S/RES/339 (1973).

⁴⁶³ Документ ООН. S/PV.1750, para. 37.

⁴⁶⁴ Ibid. para. 47.

⁴⁶⁵ Документ ООН. S/RES/340 (1973).

тарь сохраняет постоянный, оперативный контроль над проведением операций.⁴⁶⁶ Силы ООН должны были осуществлять наблюдение за перемирием, предотвращать столкновения, а также сотрудничать с организацией Красного Креста и ОНВУП. Первоначально предусматривалось, что силы ООН будут выполнять более широкие функции: способствовать стабилизации обстановки, а также наблюдать за выводом войск.⁴⁶⁷ Основные руководящие принципы ЧВС-2 были те же, что и у других миротворческих операций. Совет Безопасности одобрил положения, изложенные в докладе Генерального секретаря.⁴⁶⁸ Хотя СССР голосовал за утверждение доклада, Я. Малик заявил, что некоторые из его положений «не полностью совпадают с советским подходом по вопросу создания сил и проведения операций ООН по поддержанию мира».⁴⁶⁹

Таким образом, концепция, положенная в основу ЧВС-2- 2 К. Вальдхаймом, принципиально не отличалась от модели, предложенной Д. Хаммаршельдом для ЧВС-1. Основные изменения касались признания приоритета Совета Безопасности в определении функций и сроков действия миротворческих сил. Была найдена компромиссная формула для ряда вопросов, которые годами обсуждались в комитете 33-х.

Создание ЧВС-2 стало существенным прорывом в решении политических и международно-правовых проблем миротворчества. Принцип распределения полномочий между Советом Безопасности и Генеральным секретарем в ходе руководства операциями, закрепленный в докладе, стал применяться при учреждении новых операций, проводимых ООН.⁴⁷⁰ При формировании ЧВС-2 был соблюден принцип справедливого географического представительства. В данной операции принял участие контингент из Польши, который вместе с канадским отрядом занимались логистическим обеспечением миссии. Польский контингент был ответственен за медицинское обслуживание, транспорт, инженерное обеспечение, а Канада предоставила отряд связистов.⁴⁷¹ В 1973 г. в состав ОНВУП впервые вошли 33 советских военных наблюдателя.⁴⁷²

Важное значение для развития миротворческой концепции ООН имело урегулирование финансового вопроса в ходе проведения ЧВС-2. Генеральная Ассамблея приняла резолюцию,⁴⁷³ определяющую принцип финансирования ЧВС-2, который затем применялся ООН при учреждении других миротворческих операций.⁴⁷⁴ По решению Ассамблеи для оплаты расходов ЧВС-2 учреждался особый внебюджетный фонд, размер которого и порядок распределения взносов также определялись Генеральной Ассамблеей. Все государства-члены

⁴⁶⁶ Документ ООН. S/11052/Rev.1.(1973).

⁴⁶⁷ UN Archives, DAG – 1/ 5.3.2.1.0. Office of the Secretary-General. Papers of the Secretary-General, K. Waldheim 1971-1981. Peacekeeping Operations. Middle East. Secretary-General's Personal Files. Box 53. File 478. Plan of the Establishment of the United Nations Peacekeeping Force in the Suez Canal Sector. P. 1.

⁴⁶⁸ Документ ООН. S/RES/341 (1973).

⁴⁶⁹ Документ ООН. S/PV.1752. para. 29.

⁴⁷⁰ Urqhart B. A Life in Peace and War...P. 242.

⁴⁷¹ Gaffen F. In the Eye of the Storm: a History of Canadian Peacekeeping. Toronto, 1987. P. 116.

⁴⁷² Urqhart B. A Life in Peace and War...P. 240.

⁴⁷³ Документ ООН. A/RES/3101 (XXVIII).

⁴⁷⁴ Mills S. The Financing of the United Nations Peacekeeping// The UN and Peacekeeping. Results, Limitations and Prospects. The Lessons of 40 Years of Experience. Basingstoke, 1990. P. 101.

ООН разделялись на 4 группы – (А, В, С, D)⁴⁷⁵. Группы выделялись в соответствии с экономическими показателями, каждая из которых вносила определенный процент от расходов ЧВС-2. Так страны группы А оплачивали – 63,15%; группы В – 34,78%; группы С – 2,02%; группы D – 0,05%. Впервые за 20 лет СССР сделал взнос в счет оплаты расходов миротворческой операции.

Именно операция ЧВС-2 оказалась наиболее эффективной как в ограничении вооруженного конфликта, так и в процессе его урегулирования. После развертывания ЧВС-2 вооруженные действия прекратились практически повсеместно. 11 декабря 1973 г. на 101 километре дороги Каир-Суэц был подписан протокол о прекращении огня, что позволило создать необходимые условия для мирных переговоров, которые начались в Женеве два месяца спустя.

В результате давления СССР и США на стороны конфликта, а также благодаря челночной дипломатии Г. Киссенджера, удалось договориться о процессе разъединения между израильскими и египетскими войсками. 18 января 1974 г. было заключено египетско-израильское соглашение о разъединении войск в районе Синая. Соглашение предусматривало, что ЧВС-2 должны были занимать зоны, освобождаемые израильскими войсками. Эти зоны затем должны были передаваться под контроль Египта. Поэтапный вывод проходил до мая 1974 г. В дальнейшем ЧВС-2 выполняли задачу разъединения и контроля над буферными зонами. В результате Кэмп-дэвидских переговоров между Египтом и Израилем было подписано мирное соглашение, которое предусматривало развертывание миротворческих сил для обеспечения реализации договоренностей. Однако из-за оппозиции СССР и арабских государств мирным соглашениям между Египтом и Израилем Совет Безопасности не смог учредить новую операцию по поддержанию мира. Для наблюдения за выполнением соглашения были созданы формирования вне рамок ООН: в 1979 г. США развернули с согласия сторон полевую миссию в Синае, а в 1982 г. - многонациональные силы.

Таким образом, именно обращение к миротворческим механизмам ООН в 1973 г. позволило добиться стабилизации отношений между Израилем и Египтом.⁴⁷⁶ Был создан прецедент участия контингентов стран советского блока в миротворческих операциях. Важнейшее значение имел факт получения принципиального согласия на проведение новой операции по поддержанию мира со стороны СССР, постоянно выступавшего против подобной «антиуставной практики». Советский Союз признал, что присутствие сил ООН на Ближнем Востоке внесло «позитивный вклад в поддержании мира».⁴⁷⁷ СССР поддержал развертывание ЧВС-2 поскольку операция была учреждена согласно решению Совета Безопасности, а также потому, что миротворческие силы «носили представительный характер и имели ясно определенные функции».⁴⁷⁸ С точки зрения СССР миротворческая операция на Ближнем Востоке проводилась с учетом всех требований. Для западных стран прецедент создания новой миссии на

⁴⁷⁵ К группе А относились государства- постоянные члены Совета Безопасности ООН, к группе В - экономически развитые государства, не являющиеся постоянными членами Совета, С - менее экономически развитые государства, D - специально указанные менее экономически развитые государства.

⁴⁷⁶ Вальдхайм К. Единственная в мире должность. М., 1980. С. 119.

⁴⁷⁷ СССР и ближневосточное урегулирование. Документы и материалы, 1967-1988. М., 1989. С.159.

⁴⁷⁸ Хазанов М.Е. Указ. соч. С. 129.

Ближнем Востоке позволил на практике разрешить те проблемы, которые обозначились в ходе неудачных попыток выработки руководящих принципов проведения операций по поддержанию мира⁴⁷⁹.

ЧВС-2 стали моделью для ряда последующих операций по поддержанию мира, учрежденных на Ближнем Востоке, прежде всего для Сил ООН по наблюдению за разъединением (СОООНР),⁴⁸⁰ созданных для выполнения аналогичных ЧВС-2 функций на сирийско-израильской границе.

В конце мая 1974 г. правительства Сирии и Израиля заключили соглашение о разъединении войск. В документе определялись зоны разъединения, с каждой стороны которой создавались особые демилитаризованные зоны. 31 мая 1974 г. Совет Безопасности по предложению СССР и США уполномочил Генерального секретаря предпринять необходимые меры для организации Сил ООН по наблюдению за разъединением (СОООНР)⁴⁸¹. В резолюции указывалось, что эти формирования создаются под руководством Совета Безопасности на первоначальный период в 6 месяцев.

По структуре и составу СОООНР были схожи с ЧВС-2. Совет Безопасности принял решение учредить отдельную операцию поскольку правительство Сирии не соглашалось на развертывание ЧВС-2, а Израиль выступал против присутствия ОНВУП, т.к. в его работе принимали участие советские наблюдатели. Уже на этапе разработки соглашения о разъединении было определено, что необходимо создание новых миротворческих сил, детали их мандата были согласованы между Генеральным секретарем, Израилем и Сирией⁴⁸². Совет Безопасности утвердил мандат, содержащийся в протоколе соглашения о разъединении и положения, содержащиеся в докладе Генерального секретаря. Стороны подробно оговорили условия операции еще до принятия резолюции Совета, которая уполномочивала создание операции.

Несмотря на то, что предварительные договоренности существовали, между Сирией и Израилем существовали разногласия по поводу масштабов присутствия ООН. Израильская сторона настаивала на развертывании 6000 голубых касок, а Сирия на небольшой группе наблюдателей. В итоге стороны достигли договоренности о том, что численность СОООНР должна равняться 1250 человек⁴⁸³. Ядро сил было сформировано из персонала ЧВС-2 и ОНВУП, в них участвовали и польские контингенты.

После выполнения условий разъединения между израильскими и сирийскими войсками, Совет Безопасности сохранил присутствие СОООНР с целью контроля над соблюдением перемирия и патрулирования зоны разъединения. Миротворческие силы сыграли положительную роль в ближневосточном урегулировании, даже в период обострения ситуации в результате вторжения Израиля в Ливан, ситуация в Сирии оставалась стабильной. СОООНР регулярно проводили инспекции зоны и расследовали нарушения, не давая сторонам ис-

⁴⁷⁹ Finger S. *Op. cit.* P. 202.

⁴⁸⁰ Документ ООН. S/RES/ 350 (1974).

⁴⁸¹ Документ ООН. S/RES/ 350 (1974).

⁴⁸² Документ ООН. S/11302 (1974).

⁴⁸³ Ramsbotham O., Woodhouse T. *Op. cit.* P. 258.

пользовать инциденты в качестве повода для начала конфликта. Постоянное присутствие сил по поддержанию мира не способствовало устранению причин конфликта, но свидетельствовало о заинтересованности сторон конфликта и постоянных членов Совета Безопасности сохранить статус-кво в регионе.

Свидетельством признания эффективности операций по поддержанию мира стало включение этого механизма в принципы совместных действий СССР и США, направленных на достижение всеобъемлющего ближневосточного урегулирования. В «Совместном советско-американском заявлении по Ближнему Востоку» от 1977 г. указывалось, что создание демилитаризованных зон и согласованное размещение в них войск или наблюдателей ООН, являются дополнительной мерой обеспечения границ между Израилем и арабскими государствами. Решение проблемы предполагалось достичь путем продолжения работы Женевской конференции⁴⁸⁴. В рамках формата операций по поддержанию мира, определенного ООН в 1973 г., была учреждена операция по поддержанию мира в Ливане в 1978 г.

Операции по поддержанию мира, учрежденные ООН на Ближнем Востоке в 1970-е гг., имели ряд особенностей. В отличие от операций, проведенных в середине 1950-х - 1960-х гг., процесс учреждения и изменения мандата проходил в рамках Совет Безопасности при активном участии Генерального секретаря. Генеральная Ассамблея не принимала участия в разработке руководящих принципов деятельности миротворческих сил. Многие проблемы, связанные с соотношением полномочий по руководству и контролю над операциями между Генеральным секретарем и Советом Безопасности были разрешены в ходе проведения ЧВС-2 и СООННР.

Как и настаивал Советский Союз, за Советом Безопасности были закреплены функции определения содержания и сроков мандата. Переход к практике периодического продления полномочий конкретных миссий позволял членам Совета Безопасности сохранять контроль над операцией, повседневно руководя которой осуществлял Генеральный секретарь. За Советом Безопасности были признаны исключительные полномочия в вопросе учреждения операций.

Серьезным положительным изменением в концепции миротворческих операций стала выработка механизма финансирования. СССР, хотя и с оговорками, согласился с предложенным принципом распределения расходов между членами Организации. В случаях, когда операции, по мнению Советского Союза, проводились ООН в нарушение Устава, соответствующие взносы не выплачивались. Таким образом, к середине 1970-х гг. был найден компромисс по всем основным противоречиям, которые возникли в ходе миротворческой деятельности. Большинство стран признали легитимность операций ООН по поддержанию мира.

Система управления миротворческими операциями в Секретариате в рассматриваемый период приобрела определенную завершенность. Специального военного штаба в его рамках не существовало. Военный советник Генерального секретаря на протяжении долгого времени являлся единственным профессио-

⁴⁸⁴ Цит. по Корниенко Г.К. «Холодная война». Свидетельство ее участника. М., 2001. С. 231.

нальным военным, участвующим в процессе руководства миротворческими операциями.

Функции контроля, организации и координации работы наблюдательных миссий и операций по поддержанию мира были сосредоточены в руках Генерального секретаря. Всю текущую организационную работу выполняла канцелярия заместителя Генерального секретаря по специальным политическим вопросам. Работники канцелярии анализировали информацию, поступающую непосредственно из миссий, готовили проекты докладов о развитии ситуации для Генерального секретаря, а также вели переписку со странами, предоставлявшими контингенты для участия в операциях. Высшие должностные лица канцелярии – заместитель Генерального секретаря по специальным политическим вопросам и его помощники часто выезжали на место конфликта, где выполняли посреднические функции.

Административно-хозяйственные вопросы (финансирование, кадры и снабжение) находились в ведении Отдела полевых операций. Этот орган сформировался в системе Секретариата самым первым, поэтому долгое время сохранял свою относительную независимость. Глава административной службы каждой из операций имел статус равный статусу командующими силами или главного военного наблюдателя и работал напрямую с отделом полевых операций.

В 1974 г., когда ООН одновременно проводила три операции по поддержанию мира (на Кипре, на египетско-израильской и сирийско-израильской границе), произошли изменения в системе административно-хозяйственного управления. К разработке бюджета помимо отдела полевых операций была подключена служба финансовых инспекторов Секретариата. Это позволило улучшить подготовку бюджета и принцип распределения расходов.⁴⁸⁵

Главы административных служб операций подчинялись командующим миротворческих сил. Отчеты о работе миссий обрабатывались в канцелярии заместителя Генерального секретаря по политическим вопросам. В эту же службу был переведен и военный советник. Таким образом, задачи постоянного, оперативного управления операциями по поддержанию мира распределялись между Генеральным секретарем и его заместителями по специальным политическим вопросам, роль которого в основном сводилась к разработке инструкций для миротворческих сил, трансформации многозначных фраз резолюций Совета Безопасности в конкретные директивы.⁴⁸⁶

На протяжении исследуемого периода проблемой руководства и разработки основных принципов проведения операций по поддержанию мира занималось ограниченное число высокопоставленных работников Секретариата. Причем, в период нахождения в должности Д. Хаммаршельда, принципиальные положения определялись и разрабатывались самим Генеральным секретарем, а его заместитель по специальным политическим вопросам (Р. Банч) часто вы-

⁴⁸⁵ James J. The Management of UN Peacekeeping// The UN and Peacekeeping. Results, Limitations and Prospects. The Lessons of 40 Years of Experience. Basingstoke, 1990. P. 81.

⁴⁸⁶ Rikhye I.J. The Future of Peacekeeping//The UN and Peacekeeping. Results, Limitations and Prospects. The Lessons of 40 Years of Experience. Basingstoke, 1990. P. 176.

ступал в качестве персонального представителя и доверенного лица. В период нахождения в должности Генерального секретаря У Тана, вопросы стратегии и контроля в сфере поддержания мира курировались, наряду с ним самим, его военным советником генералом И. Рикхи и заместителем по специальным политическим вопросам. К. Вальдхайм, в меньшей степени был вовлечен в процесс непосредственной разработки мандатов операций, вся подготовительная работа велась в рамках канцелярии заместителя Генерального секретаря по специальным политическим вопросам.

Комплекс архивных документов позволяет воспроизвести процесс разработки миротворческих концепций и механизма принятия решений. В случае, когда операция учреждалась не в чрезвычайной обстановке, первоначально проходили неформальные консультации между Секретариатом, представителями различных групп стран и постоянными членами Совета Безопасности. Когда решение об учреждении операции принималось, то у Генерального секретаря, как правило, уже имелись предварительные предложения, конкретизирующие положения мандата, которые подготавливались канцелярией заместителя Генерального секретаря по специальным политическим вопросам. Кроме того, в процессе разработки мандата принимал участие и глава административной канцелярии Генерального секретаря. Фактически служба заместителя по специальным политическим вопросам разрабатывала все основные проекты документов, готовила доклады Совету Безопасности о ходе проведения операций, на основании материалов с места событий, а Генеральный секретарь вносил окончательную правку.

В большинстве случаев операции учреждались в чрезвычайных ситуациях, поэтому планирование практически не велось, за исключением попыток предварительного анализа ситуации в случае с Конго и на Кипре. Необходимо отметить, что материалы архива ООН свидетельствуют о том, что в ходе планирования и организации операций сохранялось тесное взаимодействие между Секретариатом и США, которые оказывали ООН политическую и логистическую поддержку. Секретариат поддерживал тесную связь с Канадой и Скандинавскими странами, которые предоставляли свои контингенты для большинства операций.

Рассмотренные в данной главе операции по поддержанию мира большинство исследователей относит к «традиционным», «классическим» операциям по поддержанию мира⁴⁸⁷ или операциям «первого поколения».⁴⁸⁸ Всего за период с 1956 г. – 1974 г. было учреждено 12 операций, пять из которых действуют до сих пор. Каждая из операций расширяла набор процедур и методов поддержания мира. Наибольшее воздействие на эволюцию концепции оказали операции ООН в Конго и на Ближнем Востоке. Окончательно «традиционная» концепция ООН сформировалась в результате учреждения ЧВС-2.

⁴⁸⁷ См.: UN Peacekeeping: American Politics and Uncivil Wars of the 1990-s/ed. by W. Durch. N.Y., 1996; Ramsbotham O., Woodhouse T. Encyclopedia of International Peacekeeping, Oxf., 1999; The Blue Helmets. The Review of United Nations Peacekeeping. Third Ed. N.Y., 1996.

⁴⁸⁸ The Blue Helmets. The Review of United Nations Peacekeeping. Third Ed. N.Y., 1996. P. 16.

В 1973 г. фактически сложился определенный формат миротворчества, в основу которого были положены принципы, разработанные Д. Хаммаршельдом и Л. Пирсеном в 1956 г.: разделение враждующих сторон, наблюдение, создание предпосылок для политического урегулирования конфликта, согласие сторон конфликта на учреждение миссии, запрет на использование миротворцами силы, кроме самозащиты, принцип добровольного участия в операциях нейтральных, небольших государств, принцип беспристрастности и контроля над операциями со стороны Генерального секретаря. Отход от этих принципов наблюдался в случае проведения миссий в Конго, где ОНУК выполняла принудительные меры. Однако в целом все миссии данного периода не выходили за рамки системы мер, предусмотренных VI главой Устава ООН, вне зависимости от того, каким органом – Советом Безопасности или Генеральной Ассамблеей учреждалась операция.

Целью любой миротворческой операции являлось осуществление разделения сторон и наблюдение за ситуацией в конфликтной зоне. Выступая гарантом прекращения боевых действий, ООН стремилась создать предпосылки для политического урегулирования, изолировать конфликт, минимизировать воздействие великих держав. Первоначально в задачу миротворческих сил входило только обеспечение перемирия, но затем им начали предписываться новые функции, направленные на всестороннее урегулирование конфликта. В связи с этим произошло усложнение организации и структуры операций: выделяется особый компонент – гражданский персонал, отстраивается система взаимодействия с гуманитарными организациями. Если с первой функцией миротворцам удалось справляться, то в реализации второй возникли серьезные трудности, вследствие разногласий сторон конфликта или сверхдержав и чрезвычайного характера миротворчества.

Большинство государств-членов не стремились к закреплению и определению основных параметров миротворчества по политическим соображениям. Поэтому зачастую силы ООН могли поддерживать мир в зоне конфликта, а ООН не могла добиться принятия политических решений, способствующих всестороннему урегулированию ситуации.

Практика операций по поддержанию мира показала, что если они проводились при наличии сотрудничества сторон, миротворцы достигали своей цели (на пример на начальном этапе ЧВС-1, в Западном Ириане). Именно согласие участников конфликта является залогом эффективности миротворческой операции.

Концептуальная основа и организационная модель миротворческих операций базировалась на деятельности именно в условиях сотрудничества, а не принуждения сторон. В этом состоит значение данного «поколения» операций по поддержанию мира, которое особенно актуально в настоящее время.

Глава 3. Операции ООН по поддержанию мира: концептуальное оформление (середина 1950-х – начало 1970-х гг.)

Учреждение и успешное проведение Организацией Объединенных Наций полномасштабной операции по поддержанию мира в 1956 г. в зоне Суэцкого канала поставило на повестку дня вопрос о судьбе нового метода урегулирования кризиса. Страны-члены ООН должны были определиться, возможно ли повторение подобного прецедента в будущем. Успех Организации на Ближнем Востоке вызвал, прежде всего в странах Запада, широкую поддержку и одобрение практики поддержания мира, которая рассматривалась, как реальная возможность добиться урегулирования международных конфликтов в условиях «холодной войны». Но многие действующие политики и работники Секретариата понимали, что, несмотря на привлекательность и популярность идеи в глазах общественности, возможности воздействия данного метода на конфликт ограничены.

Выработка сбалансированного подхода к миротворчеству ООН требовала решения целого ряда вопросов. Вопросы о роли Организации в международных отношениях и о природе и причинах международных конфликтов являлись ключевыми в дискуссии о миротворческой деятельности ООН. Различные подходы государств-членов ООН к этим проблемам привели к формированию различных позиций по важнейшим вопросам миротворческой деятельности: соотношения полномочий Генеральной Ассамблеи, Совета Безопасности и Секретариата ООН в процессе учреждения и руководства операциями по поддержанию мира, а также по проблеме применения миротворческими силами ООН принудительных мер.

Подход государств-членов к операциям по поддержанию мира складывался под влиянием таких факторов, как необходимость защиты национальных интересов, сохранения и расширения влияния в Организации. Немаловажное значение имели взаимоотношения между великими державами и развивающимися странами. Стремление сверхдержав удержать контроль над государствами, освободившимися от колониальной зависимости, которые к началу 1960-х гг. обладали большинством голосов в Генеральной Ассамблее, оказало сильное воздействие на ход политической борьбы.

Можно выделить два этапа в ходе развития концепции миротворческих операций и формирования подходов стран-членов к операциям по поддержанию мира: первый – 1956 – 1964 гг., второй – 1965 – 1973 гг.

Рамки исследования не позволяют рассматривать подходы всех стран. Основной акцент будет сделан на позиции США и СССР, а также на эволюции концепции миротворческих операций ООН, которая формировалась Секретариатом и ведущими членами Организации в ходе урегулирования конкретных кризисов и закреплялась резолюциями Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи.

§ 1 Миротворческие операции ООН: политическая борьба и поиски стратегии развития (середина 1950-х – начало 1960-х гг.)

После создания ЧВС-1 широкое распространение в политических кругах Запада получили идеи закрепления данного прецедента, а также более смелые инициативы – создание постоянных вооруженных сил ООН. Многие видные политики и общественные деятели выступили с предложением учреждать силы по поддержанию мира и в будущем. В частности, один из авторов концепции ЧВС-1 Л. Пирсен в апреле 1957 г. предложил создать международно-правовую основу для проведения операций, подобных силам ООН на Ближнем Востоке. Он считал, что если правительства не могут обеспечить ООН боееспособными силами, подчиняющимися Совету Безопасности, они должны зарезервировать небольшие контингенты для выполнения более «ограниченных обязанностей обеспечения перемирия»⁴⁸⁹.

Вопрос будущего развития миротворческих сил изучался рядом влиятельных исследовательских институтов США – фондом Карнеги, институтом Брукинга. Особую активность в вопросе изучения возможности закрепления опыта ЧВС-1 проявили различные неправительственные организации – Американская Ассоциация ООН, Межпарламентский союз, Всемирная Ассоциация Федералистов и др. Так, на пример, в 1959 г. на конгрессе международных неправительственных организаций в Париже активно обсуждался вопрос повышения эффективности ООН в поддержании международного мира. Конгресс рекомендовал учредить специальный военный штаб при Секретариате, а также создать постоянные силы ООН на основе индивидуального набора. Предусматривалась возможность применения таких формирований, как по решению Совета Безопасности, так и Генеральной Ассамблеи.⁴⁹⁰

В Конгрессе США неоднократно делались заявления о необходимости выступить с инициативой создания постоянных вооруженных сил ООН.⁴⁹¹ Конгресс периодически обсуждал возможность создания постоянных сил ООН, а также вопрос о выработке политики США по данному вопросу. На разработку подхода к миротворческой практике ООН повлияло несколько факторов. Во-первых, идея коллективных действий для поддержания мира и создания международных полицейских сил неоднократно обсуждалась на различных уровнях. Проекты создания международных вооруженных сил выдвигались различными общественными деятелями и юристами-международниками с начала XX в. Во-вторых, для парламентской практики Конгресса США было присуще привлечение к обсуждению этих проблем различные общественные и научно-исследовательские организации. Данные материалы позволяют изучить широкий спектр мнений, распространенных в тот период времени.

⁴⁸⁹ Peacekeeping: International Challenge and Canadian Response. Toronto, 1968. P. 49.

⁴⁹⁰ UN Archives. DAG-1/2.3.5. Office of Under-secretary-general for Special Political Affairs, Papers of Brian Urquhart, Box 47. File 402. Draft report of the Rapporteur Round Table of International NGO's Convened by the World Association of World Federalists Paris, 1959 November, 27-28.

⁴⁹¹ Принималось несколько проектов резолюций.

Активное участие общественных организаций и научных кругов, а также политическая ситуация, требовали скорейшего оформления официальной позиции по вопросу будущего операций по поддержанию мира. В феврале – апреле 1957 г. в Госдепартаменте США начал рассматриваться вопрос о возможности выдвижения проекта создания постоянных сил ООН. Хотя постоянный представитель США в ООН Г. К. Лодж отметил, что формальное обсуждение вопроса не уместно⁴⁹², в Госдепартаменте США рассматривался проект создания «корпуса ООН для наблюдения и патрулирования» из контингентов «нейтральных» стран. Предполагалось, что корпус будет развертываться на территории государств-членов ООН с их согласия⁴⁹³, т.е. предусматривались действия в рамках гл. VI Устава. Однако детальный анализ проблемы учреждения постоянных международных полицейских сил показал, что создание формирований, напрямую подчиняющихся ООН, «технически неосуществимо и невозможно по политическим причинам».⁴⁹⁴ В меморандуме миссии США при ООН подчеркивалось, что учреждение ЧВС стало адекватным средством действия в чрезвычайных условиях, и что эти формирования не представляют угрозы национальным интересам и суверенитету государств-членов Организации.

Таким образом, в Соединенных Штатах, которые проводили активную политику в ООН, определилось несколько подходов к проблеме будущего развития миротворческого потенциала Организации. Общественное мнение и Конгресс активно поддерживали идею учреждения постоянных сил ООН. Госдепартамент США и постоянное представительство США при ООН не разделяли энтузиазма по вопросу создания постоянных формирований, считая, что они не будут эффективными во всех случаях. Исполнительная власть Соединенных Штатов стремилась проводить прагматичную политику в данном вопросе. Об этом свидетельствуют как документы Госдепартамента, так и материалы обсуждения данной проблемы в комитете Сената по международным делам в 1958 г.⁴⁹⁵

Прагматическая стратегия требовала учета настроения общественного мнения, а также проведения политики, направленной на укрепление миротворческого потенциала ООН как альтернативного средства оказания воздействия на конфликт. С другой стороны создание любых вооруженных формирований, напрямую неподконтрольных США, потенциально противоречило национальным интересам. Несмотря на настроение общественности, официальная позиция была сформулирована следующим образом: «хотя настало время учреждения постоянных вооруженных сил ООН, на пути создания институтов в этой сфере стоят несколько нерешенных проблем: целей, масштабов, месторасполо-

⁴⁹² Memorandum from Assistant Secretary of State for International Organization Affairs to Secretary of State, February 13, 1957. Tab A. United States Views Regarding Possible UN Corps For Observation, Patrol and Related Functions// FRUS 1955-1957, Vol. XI. Washington, 1988. P. 177.

⁴⁹³ Memorandum from Assistant Secretary of State for International Organization Affairs to Secretary of State, February 13, 1957// FRUS 1955-1957, Vol. XI. Washington, 1988. P. 173.

⁴⁹⁴ Memorandum From the Chairmen of the Military Staff Committee to the Mission at the United Nations to the Chairmen of the Joint Chiefs of Staff, February 17, 1957// FRUS 1955-1957, Vol. XI. Washington, 1988. P. 177.

⁴⁹⁵ Hearings before the Subcommittee on International Organizations and Movements of the Committee on Foreign Affairs. House of Representatives. Eighty – Fifth Congress second Session on H.Res 367 and H.Con.Res. 373 July 24 - 25, 1958. Washington, 1958.

жения, контроля, руководства и финансирования таких формирований».⁴⁹⁶ Поскольку в середине 1957 г. Д. Хаммаршельд заявил, что Секретариат начал работу по обобщению опыта ЧВС-1, результаты которой планировалось представить для обсуждения на сессии Генеральной Ассамблеи, Госдепартамент настаивал на нежелательности для правительства США обнародования своей официальной позиции до того, как будут известны рекомендации Генерального секретаря. Таким образом, США признавали, что поддержка операций ООН соответствует национальным интересам, но стремилось сохранить максимум гибкости в этом вопросе.

Советский Союз с момента Суэцкого кризиса занял позицию, согласно которой создание формирований, подобных чрезвычайным вооруженным силам ООН на Ближнем Востоке, является нарушением Устава ООН. Появление проектов учреждения вооруженных сил ООН связывалось в СССР со стремлением западных держав «добиться выгодного решения в случаях, когда они встречали сопротивление своим агрессивным планам и не могли открыто осуществлять вмешательство в дела других народов».⁴⁹⁷

А. А. Громыко на пресс-конференции в октябре 1958 г. заявил, что Советский Союз решительно возражает против создания вооруженных сил ООН, т.к. это противоречит Уставу ООН и миролюбивым принципам этой Организации.⁴⁹⁸ В отличие от стран Запада, в СССР вопрос о пути развития миротворчества ООН не обсуждался общественностью. Данный вопрос целиком и полностью находился в компетенции Министерства иностранных дел. Важным фактором, оказавшим воздействие на формирование советской позиции по данной проблеме, явились многочисленные инициативы США, направленные на реформирование ООН и отмену право «вето» в Совете Безопасности, реализация которых, фактически, привела бы к лишению СССР возможности контролировать принятие Организацией важнейших решений. Операция на Ближнем Востоке рассматривалась СССР как прецедент учреждения вооруженных сил ООН на постоянной основе в обход Совета Безопасности, который представляет потенциальную угрозу национальным интересам Советского Союза. Советские исследователи связывали появление проектов учреждения постоянных вооруженных сил ООН со стремлением Запада «прикрыть американское военное присутствие по всему миру вывеской ООН».⁴⁹⁹

В Великобритании, так же как и в США, развертывание операции по поддержанию мира на Ближнем Востоке получило широкую поддержку. В парламенте обсуждался вопрос о возможности выступления с инициативой учреждения постоянных сил ООН. Интерес общественности и парламентариев к проблеме был вызван, как необходимостью поддержать усилия Организации, так и

⁴⁹⁶ Statement of Wilcox, Hon. Francis O., Assistant Secretary of State for International Security Affairs. Hearings before the Subcommittee on International Organizations and Movements of the Committee on Foreign Affairs. House of Representatives. Eighty – Fifth Congress second Session on H.Res. 367 and H.Con.Res. 373 July 24 - 25, 1958. Washington, 1958. P. 48.

⁴⁹⁷ СССР в ООН. М., 1965. С. 68.

⁴⁹⁸ Правда, 8 октября 1958.

⁴⁹⁹ Морозов Г. Нужны ли ООН «вооруженные силы»? // Мировая экономика и международные отношения. 1961 № 5. С. 132.

укрепления международного авторитета страны, пошатнувшегося после авантюры в Суэце.⁵⁰⁰ В Форин Офисе рассматривали возможность выступления с планом создания вооруженных формирований ООН на основании положений резолюции «Единство в пользу мира». Однако эти инициативы вызвали серьезные нарекания со стороны министерства колоний, которое не желало допускать вмешательства Организации в дела британских колоний. Представительство Великобритании при ООН подчеркнуло на потенциальную опасность для британских интересов расширения полномочий Организации и Генерального секретаря, в случае реализации подобных инициатив. В итоге в Форин Офисе сформулировал следующую позицию по вопросу создания постоянных сил ООН: оказывать публичную поддержку подобным проектам, без принятия каких либо мер, «предоставив другим расхлебывать все трудности»⁵⁰¹.

Таким образом, общественное мнение западных стран активно поддерживало идеи учреждения постоянных сил ООН, которые были практически нереализуемы. В то же время правительства государств-членов ООН прагматически оценивали успех Организации. Они стремились одновременно использовать в своих интересах потенциал новой инициативы и, при этом, не допустить чрезмерного расширения независимости ООН. Учреждение постоянных вооруженных сил ООН не рассматривалось правительствами как оптимальный вариант решения проблемы. Наиболее приемлемой конфигурацией будущих сил ООН считалось передача контингентов национальных сил в распоряжение Организации.

Официально Секретариат ООН занимал нейтральную позицию: в ответ на бурные дискуссии в прессе, Д. Хаммаршельд заявил, что «чрезвычайные вооруженные силы на Ближнем Востоке, хотя и скромные по размеру и целям, положили начало новому направлению, а их опыт будет учитываться в дальнейшем».⁵⁰² В сентябре 1957 г. он подчеркнул беспрецедентность опыта сил ООН на Ближнем Востоке и необходимость его тщательного анализа для того, чтобы создать резервный план учреждения сил, которые могли бы быть использованы в чрезвычайных ситуациях в будущем.⁵⁰³ Сам Д. Хаммаршельд никогда официально не поддерживал идею учреждения постоянных сил, осознавая дискуссионность вопроса.⁵⁰⁴

В сентябре 1957 г. по решению Генерального секретаря был создан комитет по изучению опыта сил ООН на Ближнем Востоке с целью разработки рекомендаций для будущих операций ООН. Комитет, в который вошли А.Ф. Добрынин, К. Ставропулос и Б. Тернер, возглавил заместитель Генерального секретаря по специальным политическим вопросам Р. Банч.⁵⁰⁵ Около года комитет работал над докладом; проводилось обсуждение проблемы с членами консультативного комитета ЧВС-1. Окончательный вариант был подготовлен к лету

⁵⁰⁰ Briscoe N. Op. cit. P. 60.

⁵⁰¹ Цит. по Briscoe N. Britain and UN Peacekeeping 1948–1967. N.Y., 2003. P. 66.

⁵⁰² New York Times, April 11, 1957.

⁵⁰³ Документ ООН. A/3594 (1957).

⁵⁰⁴ Urquhart B. Hammarskjöld... P. 228.

⁵⁰⁵ UN Archives DAG-1/2.3.5.0. Offices of Secretary-General. Under-Secretary-General for Special Political Affairs, Sir Brian Urquhart. Peacekeeping files, UNEF Study – Drafts and Outlines (21 January - 23 Sept. 1958).

1958 г. Доклад представлял собой всестороннее исследование проблемы учреждения и функционирования вооруженных сил при международной организации, а также анализ всех аспектов деятельности ЧВС-1. В нем отмечалось, что учреждение ЧВС-1 «стало возможно благодаря согласию сторон конфликта и чрезвычайной обстановке, которая позволила создать формирования подобного рода в кратчайшие сроки и без формальностей».⁵⁰⁶ В документе подчеркивалась необходимость планирования подобных операций для повышения эффективности сил ООН. В докладе констатировалось, что не существует предпосылок к созданию полноценных международных сил, однако возможно укрепить потенциал Организации в области поддержания мира. В заключении подчеркивалось, что любые меры, подобные учреждению чрезвычайных вооруженных сил ООН на Ближнем Востоке будут малоэффективными, если они будут применяться в неблагоприятной политической обстановке. Для проведения подобных операций авторы доклада рекомендовали Секретариату: разработать процедуры и правила функционирования миротворцев в соответствии с международным правом, уделить внимание планированию, обеспечению кадрами. Т.е. рекомендации касались организационно-технических аспектов проведения операций по поддержанию мира.

Материалы, подготовленные комитетом, были направлены Д. Хаммаршельду, который, ознакомившись с ними, самостоятельно подготовил к сессии Генеральной Ассамблеи доклад о Чрезвычайных вооруженных силах ООН, который только в незначительной степени перекликался с подготовленным заранее отчетом.⁵⁰⁷ Генеральный секретарь сосредоточился на международно-правовых, теоретических аспектах операции на Ближнем Востоке. В докладе затрагивались вопросы суверенитета государств-членов, изменения баланса в системе ООН, определения прав принимающей стороны, принципов предоставления контингентов и т.д. В октябре 1958 г. после внесения дополнений в документ по итогам консультаций с представителями ряда государств, Д. Хаммаршельд представил доклад «Краткое исследование опыта создания и деятельности сил ООН» на рассмотрение Ассамблеи.⁵⁰⁸ Цель доклада состояла в том, чтобы обозначить общее понимание принципов операций по поддержанию мира, определить взаимоотношения между ООН и суверенными государствами.

В своем докладе Д. Хаммаршельд стремился подчеркнуть ограниченный характер сил ООН на Ближнем Востоке, как по функциям, так и по воздействию на конфликт. Он формулировал суть миротворческих сил следующим образом: «несмотря на то, что чрезвычайные вооруженные силы ООН имеют военную организацию, они не используют военные методы. Силы были учреждены в чрезвычайных условиях с самыми ограниченными полномочиями, насколько это было возможно».⁵⁰⁹ Проведение подобных операций, подчеркивал Генеральный секретарь, не означает создания новых обязательств для госу-

⁵⁰⁶ UN Archives DAG-1/2.3.5.0. Offices of Secretary-General. Under-Secretary-General for Special Political Affairs, Sir Brian Urquhart. Peacekeeping files, Distillation Study, July 15 1958.

⁵⁰⁷ United Nations Oral History Project. Interview with B. Urquhart July, 20 1984/ Interviewer L. Gordenker. P. 17.

⁵⁰⁸ Документ ООН. A/3942 (1958).

⁵⁰⁹ Документ ООН. A/3694 (1957).

дарств-членов и не влияет на компетенцию органов ООН. Д. Хаммаршельд отметил, что нет веских причин сомневаться в эффективности сил ООН, которые являются важнейшей предпосылкой для сохранения стабильности вдоль границ Израиля и Египта. Характеризуя ЧВС-1, Генеральный секретарь отметил, что существует вероятность их использования в принудительных акциях.

В докладе констатировалась отсутствие единства подходов к проблеме финансирования и процедуры вывода войск. В Секретариате понимали, что если расходы на содержание сил приведут к значительному увеличению взносов, вероятен спад энтузиазма стран-членов в отношении этой инициативы.⁵¹⁰ Д. Хаммаршельд в докладе призвал государства-члены оплачивать расходы операций по поддержанию мира согласно стандартной шкале, определяющей размер добровольных взносов и специальной помощи. В докладе Генеральный секретарь предложил механизм разрешения споров между Организацией и государствами, принимающими участие в операциях ООН. Пристальное внимание в тексте документа уделялось вопросам правового статуса вооруженных сил ООН и их юрисдикции.

Особого внимания заслуживает раздел доклада, посвященный руководящим принципам организации вооруженных сил ООН. Перечисленные Д. Хаммаршельдом положения общего характера, относительно основных принципов и правил, должны были, по его замыслу, создать приемлемую основу для будущих операций.⁵¹¹ Перечень основных принципов открывало положение, что операции ООН, подобные Чрезвычайным вооруженным силам на Ближнем Востоке, не являются принудительными акциями, учреждаемым согласно гл. VII Устава. Они должны проводиться только при наличии согласия принимающей стороны. Далее давался анализ концепции «доброй воли» как двухсторонней декларации, означающей взаимное признание факта, что операция, основанная на сотрудничестве между принимающим государством и ООН должна «проводиться в форме, присущей сотрудничеству».⁵¹²

Затем формулировался принцип формирования сил ООН: контингенты набираются из стран, не имеющих интереса в конфликте и не являющихся постоянными членами Совета Безопасности, при учете мнения принимающей стороны. Следующий принцип подчеркивал необходимость отделения функций сил ООН от деятельности местных властей. Особое внимание уделялась принципу невмешательства ООН во внутренние конфликты, а также провозглашался отказ от использования сил для нарушения баланса сил конфликта.

Д. Хаммаршельд считал, что силы ООН являются специальным вспомогательным органом Организации, созданным по решению Ассамблеи. Однако учреждать и руководить операциями могли и Генеральная Ассамблея и Совет Безопасности. Д. Хаммаршельд допускал возможность участия Генерального секретаря в процессе руководства операциями. Он отмечал, что «полувоенный характер сил и ограничение права на использование миротворцами оружия», гарантирует, что Генеральный секретарь не приобретет слишком большие пол-

⁵¹⁰ Googrich L., Rosner G. The United Nations Emergence Force// International Organization. V.XI. № 3. 1957. P. 429.

⁵¹¹ Документ ООН. A/3694. para. 154.

⁵¹² Ibid., para. 157-158.

номочия.⁵¹³ Несмотря на явное стремление обосновать законность полномочий Генеральной Ассамблеи в руководстве операциями, Генеральный секретарь признавал, что Ассамблея может их приобретать только в случае бездействия Совета Безопасности. В докладе была обозначена правовая основа принятия таких решений как Генеральной Ассамблеи (22 статья Устава), так и Совета Безопасности (гл. VI Устава).⁵¹⁴ Анализируя опыт управления силами ООН, Генеральный секретарь отметил значение Консультативного комитета по чрезвычайным вооруженным силам и предложил учредить неформальный военный консультативный комитет в Секретариате, а также развивать взаимодействие между штаб-квартирой ООН и принимающими государствами.

«Краткое исследование опыта создания и деятельности сил ООН» является важнейшим документом, отражающим оформление концепции операций ООН по поддержанию мира. Документ развивает положения, сформулированные еще в ноябре 1956 г. Очевидно стремление автора подчеркнуть компромиссный характер миротворческих операций под эгидой ООН. В докладе неоднократно подчеркивалась необходимость проведения подобных акций при соблюдении определенной независимости Организации и интересов принимающей страны. Содержание документа свидетельствует о том, что Генеральный секретарь проводил осторожную политику. С одной стороны он считал операцию ООН на Ближнем Востоке эффективным методом, который можно будет применять в будущем. С другой – Д. Хаммаршельд не призвал Ассамблею официально одобрить и закрепить прецедент, не желая связывать страны конкретными обязательствами. После дебатов по докладу Генеральная Ассамблея не приняла формальных решений. Однако и Д. Хаммаршельд и У Тан при учреждении новых операций брали за основу принципы, изложенные в докладе. В соответствии с ними были учреждены операции в Конго и на Кипре.⁵¹⁵

В Секретариате считали, что можно повысить эффективность ООН в области поддержания мира путем улучшения координации между штаб-квартирой и руководством миссии на местах, повышения качества и подготовки миротворческих сил. Д. Хаммаршельд считал, что планы учреждения постоянных международных сил под эгидой ООН не реализуемы.⁵¹⁶ В Секретариате в качестве рабочего варианта рассматривалась возможность заключения соглашений между ООН и государствами-членами о предоставлении Организации резервных контингентов для участия в операциях. Предполагалось, что страны-члены будут содержать в национальных вооруженных силах специально подготовленные контингенты, которые в случае необходимости могут быть переданы ООН. В конце января 1959 г. началась подготовка письма с соответствующим запросом с целью выяснения позиций государств-членов по вопросу создания таких резервов.⁵¹⁷ В июне 1959 г. запрос был направлен всем государствам-

⁵¹³ Ibid. para. 160.

⁵¹⁴ Ibid. para. 180.

⁵¹⁵ Urquhart B. Hammarskjöld...P. 230.

⁵¹⁶ UN Oral History Interview with B. Urquhart on March 24, 1994/Interviewer L. Gonderker. P. 29.

⁵¹⁷ UN Archives, DAG-1/2.3.5.0. Offices of Secretary-General. Under-Secretary-General for Special Political Affairs, Sir Brian Urquhart. Peacekeeping files, Notes Concerning Consultations with Governments on Standby Arrangements for a United Nations Force, January 29, 1959.

членам, принимавшим участие в операциях на Ближнем Востоке и Ливане. В письме Д. Хаммаршельд просил правительства представить мнение о возможности резервирования специальных контингентов для участия в будущих операциях на основе принципов, изложенных в «Кратком исследовании опыта создания и деятельности сил ООН». ⁵¹⁸

К февралю 1960 г. были получены ответы на запрос. Большинство стран: Индия, Афганистан, Таиланд, Шри-Ланка выступили против создания постоянных сил ООН, а также против учреждения подобных контингентов ⁵¹⁹. Только Канада и Скандинавские страны подтвердили желание сформировать резервные контингенты в своих вооруженных силах. В этот же период (в конце 1950-х гг.) в рамках Секретариата началась разработка программы специальной подготовки военного персонала, задействованного в операциях по поддержанию мира. Таким образом, к началу 1960-х гг. Секретариат окончательно отказался от планов создания постоянных вооруженных сил ООН. Позиция Секретариата заключалась в том, что для повышения эффективности миротворчества необходимо улучшить организацию и координацию сил. Т.е. был взят курс на улучшение практической стороны миротворческой деятельности.

В результате изменения политической обстановки в Организации в ходе проведения операции ООН в Конго, Д. Хаммаршельд подготовил несколько «программных» документов для обоснования своей позиции по вопросу о роли Организации в международных отношениях и полномочиях Генерального секретаря. В них он изложил точку зрения на проблему поддержания мира в целом. Он считал, что Организация должна стремиться к тому, чтобы ограничивать конфликты, однако при этом он подчеркивал, что учреждение сил ООН на постоянной основе – излишняя и нереализуемая мера. ⁵²⁰ В этой ситуации, считал Генеральный секретарь, именно наличие резервных контингентов для проведения операций по поддержанию мира, придало бы Секретариату дополнительную гибкость.

Д. Хаммаршельд, основываясь на том, что в условиях идеологического противостояния и Совет Безопасности, и Генеральный секретарь не могут действовать эффективно, выдвинул концепцию «превентивной дипломатии». Ее суть сводилась к следующему: в условиях противостояния блоков наиболее успешно ООН может действовать только в сфере предотвращения или разрешения международных конфликтов. Усилия Организации должны быть направлены на сдерживание возникающих конфликтов, их локализацию и изоляцию из сферы блоковой конфронтации. По мнению Генерального секретаря в этом направлении должна двигаться вся дипломатия ООН, особенно в тех случаях, где конфликт вызван вакуумом власти. ⁵²¹ В этом случае «превентивная дипломатия» должна быть направлена на его заполнение, с тем, чтобы не провоциро-

⁵¹⁸ UN Archives, DAG-1/2.3.5.0. Offices of Secretary-General. Under-Secretary-General for Special Political Affairs, Sir Brian Urquhart. Peacekeeping files, Draft of the Letter, June 12, 1959.

⁵¹⁹ UN Archives, DAG-1/2.3.5.0. Offices of Secretary-General. Under-Secretary-General for Special Political Affairs, Sir Brian Urquhart. Peacekeeping files, Stand-by Arrangements for a Force or Similar form of United Nations Presence, February 12, 1960.

⁵²⁰ Документ ООН. A/4390 (1960).

⁵²¹ Документ ООН. A/4390 (1960).

вать вмешательства сверхдержав. Главная задача ООН виделась Д. Хаммаршельду в том, что Организация должна гарантировать невмешательство великих держав в конфликт. Генеральный секретарь подчеркивал, что не только постоянные члены Совета Безопасности ООН должны решать вопросы мира и безопасности. Все государства-члены должны работать вместе и представлять собой сплоченную группу, направляющую мировое сообщество.

Операции по поддержанию мира на Ближнем Востоке и в Конго были отнесены Д. Хаммаршельдом к одному из реальных проявлений «превентивной дипломатии», поскольку развертывание сравнительно небольших сил ООН предотвратило ухудшение ситуации, угрожающей международному миру. Некоторые исследователи считают концепцию «превентивной дипломатии» международной версией доктрины «сдерживания»⁵²², т.к. она обосновывает необходимость коллективных действий для сохранения мира.

Генеральный секретарь стремился проводить относительно независимую политику, не показывая предпочтений ни одному из противостоящих блоков. Д. Хаммаршельд подчеркивал, что он является «служителем принципов Устава ООН».⁵²³ Попытки Генерального секретаря вести политику вразрез с мнением постоянных членов Совета Безопасности, привели к обострению противоречий с СССР по поводу урегулирования ситуации в Конго. Фактическое расширение полномочий Генерального секретаря привело к серьезной конфронтации между Секретариатом с одной стороны, СССР и Францией, с другой. На XV сессии Генеральной Ассамблеи в 1960 г. Н. С. Хрущев предложил заменить пост Генерального секретаря «тройкой» - новым выборным органом из трех человек. В 1961 г. в связи с обострением ситуации в Конго, сложившейся после убийства П. Лумумбы, Советское правительство потребовало сместить Д. Хаммаршельда с его поста.⁵²⁴ В ежегодном докладе для Генеральной Ассамблеи «О работе Организации за 1960-1961 гг.» Д. Хаммаршельд предпринял попытку обосновать свою позицию относительно полномочий Секретариата в области поддержания мира и по вопросу создания более эффективных форм международного сотрудничества.⁵²⁵

По мнению Д. Хаммаршельда, активизация миротворческой деятельности ООН привела к столкновению различных взглядов на Организацию. Он выступил против восприятия ООН как «статичного механизма урегулирования конфликтов интересов или идеологий, в котором Секретариат рассматривается не как интернациональный институт, а как второстепенный орган».⁵²⁶ Генеральный секретарь считал что Организация – «динамичный инструмент, с помощью которого правительства могут предпринять от имени всех государств-членов меры, направленные на предотвращение и разрешение конфликтов соответствующими дипломатическими и политическими методами».⁵²⁷

⁵²² Claude I. Swords into Plowshares. N.Y., 1964. P. 286.

⁵²³ Hammarskjöld D. The International Civil Servant in Law and in Fact. Oxf., 1961. P. 13.

⁵²⁴ Правда, 12 января 1961.

⁵²⁵ Public Papers of the Secretary-General... Vol. 5. P.542.

⁵²⁶ Документ ООН. A/4800 (1961).

⁵²⁷ Ibid.

Фактически Д. Хаммаршельд отстаивал точку зрения, согласно которой роль ООН нельзя ограничивать только лишь решением проблем по мере их возникновения. Он стремился подчеркнуть значимость Организации как «долгосрочного проекта», важнейшее предназначение которого состоит в разработке и реализации эффективных форм международного сотрудничества в области безопасности, социально-экономической сфере и т.д. ООН должна работать «проводником» в реальность международной жизни демократических принципов, лежащих в основе Устава. Генеральный секретарь подчеркивал, что ООН – инструмент и выражение воли международного сообщества, поэтому необходимо обеспечить равный доступ больших и малых государств к процессу реализации положений Устава. Анализ потенциала Устава в сфере поддержания международного мира, приведенный в докладе Генерального секретаря, до сих пор не потерял актуальности. В частности, Д. Хаммаршельд отметил, что положения ст. 33 и ст. 40 Устава позволяют ООН предпринимать эффективные меры в области международной безопасности. Статья 40 предусматривает право Совета Безопасности рекомендовать необходимые временные меры для принятия принудительных акций. На основании данной статьи Устава в 1990-е гг. была разработана концепция «принуждения к миру», которая стала международно-правовой основой «второго поколения» миротворческих операций.⁵²⁸

Последовательно защищая свои взгляды на роль и значение международной организации, Д. Хаммаршельд отмечал, что неспособность ООН обеспечить соответствующим весом свои решения наносит урон всему международному сообществу. Именно поэтому, считал он, нельзя допустить, чтобы ответственность за весь мир лежала на одном государстве-члене ООН. Анализируя дискуссию по поводу расширения функций Секретариата Д. Хаммаршельд писал, что поскольку не существует всеобъемлющей системы безопасности, разработанные ООН мирные методы воздействия на конфликт, требуют «централизованных административных мер». Подходы к определению роли Секретариата в Организации определяются государствами-членами, исходя из национальных интересов. Большинству стран афро-азиатского блока ООН предоставляет возможность проводить независимую политику, считал он, а великие державы рассматривают Организацию как помеху на пути реализации своих интересов. Данное суждение свидетельствует о том, что Д. Хаммаршельд пытался заручиться поддержкой большинства в Ассамблее для того, чтобы продолжить реализацию своей линии. Таким образом, зарождение концепции операций по поддержанию мира стимулировало обоснование необходимости более активного участия Организации в международных отношениях. Апеллируя к большинству, контролирующему Генеральную Ассамблею, Д. Хаммаршельд, в определенной мере бросал вызов постоянным членам Совета Безопасности. Противоречия между Секретариатом и великими державами – СССР и Франци-

⁵²⁸ Об этом см.: Boulden J. *Peace Enforcement: United Nations Experience in Congo, Somalia and Bosnia*. N.Y., 2000; Sutterlin J. *The Maintenance of International Peace and Security*. Westport, 2003.

ей, привели к одному из самых серьезных кризисов за всю историю организации.

После трагической гибели Д. Хаммаршельда новый Генеральный секретарь У Тан не мог проводить такую же активную политику в области поддержания мира. Усилия ООН были направлены на разрешение Карибского кризиса, затем ситуации в Индокитае, а также проблем, связанных с тяжелым финансовым положением Организации. С 1961 по 1963 гг. Секретариат стремился избегать официальных заявлений по поводу судьбы миротворческих операций. Выступая в Гарвардском Университете в июне 1963 г. У Тан, касаясь вопроса поддержания мира, изложил точку зрения Д. Хаммаршельда. Он также отметил, что для того, чтобы повысить эффективность ООН необходимо, чтобы государства зарезервировали специальные контингенты быстрого реагирования для использования в операциях по поддержанию мира.⁵²⁹ В самом Секретариате происходила дискуссия о пути реформирования системы руководства операциями. Р. Банч выступал за активизацию подготовки миротворцев и координации между контингентами различных стран, а военный советник Генерального секретаря генерал И. Рикхи - за расширение штата военных в Секретариате для улучшения планирования операций.

Таким образом, Секретариат продолжил политику Д. Хаммаршельда, направленную на укрепление миротворческого потенциала путем улучшения организационной структуры и технической оснащенности миротворческих сил. В 1963 г. правительства нескольких Скандинавских стран официально заявили о том, что в рамках их национальных вооруженных сил созданы специальные резервные контингенты для возможного участия в будущих операциях по поддержанию мира. Однако даже создание подобных формирований не смогло улучшить ситуацию, которая сложилась к тому времени.

Финансовый кризис (1963-1965 гг.) – одно из ключевых событий в истории Организации и миротворческих операций: как по последствиям, так и по накалу и масштабу противоречий. В этот период перед Организацией остро встал вопрос не только об оплате расходов на миротворческие операции, но и об определении основных принципов данной деятельности в будущем и, в конечном счете, о роли ООН в урегулировании международных кризисов. В связи с этим большинство зарубежных исследователей называют этот кризис «конституционным», т.е. затрагивающим устои ООН. В ходе данного кризиса существовала реальная угроза распада Организации. Ведущее противоречие кризиса – определение формата деятельности Организации в новых условиях. Основное противоречие вызвал вопрос о роли миротворческих операций и об осуществлении функций контроля над ними.⁵³⁰

Обострение именно этих вопросов в данный период было вызвано несколькими причинами. Во-первых, формирование блока стран третьего мира в Ассамблее ООН как реальной политической силы, со своими целями и программами. Во-вторых, резкое увеличение расходов ООН и ежегодных взносов

⁵²⁹ Документ ООН. UN Press Release SG/1520 (1963).

⁵³⁰ Stroessinger J. Op. cit. P. 115.

государств-членов на проведение операций по поддержанию мира на Ближнем Востоке и Конго. В 1962 г. сумма расходов на ЧВС и ОНУК в два раза превысила регулярный бюджет Организации⁵³¹. Отсутствие четких, обоснованных с точки зрения международного права, принципов финансирования операций, позволило ряду стран использовать дефицит бюджета ООН в качестве повода для возобновления дискуссии о правомерности этих миротворческих акций. Их не устраивала существовавшая концепция и практика миротворчества, т.к. она не обеспечивала баланса сил и интересов всех участников.

Принцип финансирования, как и большинство основных принципов операций по поддержанию мира не был четко закреплён. Подход к проблеме наметился в 1956 г. в период учреждения ЧВС-1 резолюциями Генеральной Ассамблеи № 1001 и № 1089, которые носили рекомендательный характер.⁵³² Основные расходы по оплате оборудования и заработной плате должны были нести страны, предоставившие контингенты, а другие расходы - оплачиваться ООН. В 1960 г. расходы ООН на операции по поддержанию мира были отнесены Ассамблеей к общим расходам Организации, которые согласно 17 статье Устава⁵³³ должны оплачиваться всеми государствами-членами.

Предложения Генерального секретаря по оплате расходов миротворческих сил ООН устраивали не все страны. В 1957 г. 30 арабских государств и страны советского блока отказались оплачивать расходы чрезвычайных вооруженных сил на Ближнем Востоке.⁵³⁴

СССР выступил против отнесения расходов на миротворческие операции к общим расходам ООН. По мнению Советского Союза, они должны оплачиваться агрессорами, т.е. странами, виновными в возникновении конфликта. Разногласия вызывал не только вопрос о том, кто должен оплачивать расходы, но и принцип распределения взносов. Ряд латиноамериканских государств выступил с предложением, что большая часть расходов должна оплачиваться постоянными членами Совета Безопасности, которые несут основную ответственность за поддержание мира и безопасности.

С точки зрения международного права эти разногласия означали, что группа государств-членов оспаривает правомерность применения статьи 17 к расходам на операции по поддержанию мира. В декабре 1961 г. по решению Генеральной Ассамблеи вопрос был передан на рассмотрение Международного Суда.⁵³⁵ Согласно резолюции, Суд должен был представить консультативное заключение о том, являются ли расходы по операциям по поддержанию мира на Ближнем Востоке и в Конго расходами Организации, в соответствии с п.2 ст. 17 Устава. Наряду с запросом в Международный суд, Ассамблея приняла решение о выпуске облигаций займа ООН для улучшения финансовой ситуации.

В консультативном решении Международного суда от 20 июля 1962 г. указывалось, что расходы на операции в Конго и на Ближнем Востоке относят-

⁵³¹ Luard E. Op. cit. Vol. 2. P. 446.

⁵³² Ibid. P. 444.

⁵³³ Ст. 17 п.2 гласит, что члены Организации несут ее расходы по распределению, установленному Генеральной Ассамблеей.

⁵³⁴ Thant U. Op. cit. P. 85.

⁵³⁵ Документ ООН. A/RES/1731 (XVI).

ся к общим расходам Организации и к ним возможно применение положений 17 статьи Устава.⁵³⁶ Это решение 10 декабря 1962 г. получило поддержку Генеральной Ассамблеи. Однако заключение Суда было только консультативным, и не являлось обязательным. СССР, Франция и ряд других государств не изменили свою позицию. На сессии Ассамблеи в 1962 г. страны-члены приняли решение учредить рабочую группу в составе 21 государства для исследования проблемы, а также созвать специальную сессию в июне 1963 г. для рассмотрения доклада группы.

К началу работы специальной сессии по финансовой ситуации в ООН рабочая группа не смогла прийти к единому мнению, она лишь суммировала различные взгляды и предложения государств. Не добились значительного результата и специальная сессия Ассамблеи. Большинство государств, прежде всего развивающиеся страны, поддерживали предложение США об обязательном участии всех членов в расходах ООН, однако они продолжали настаивать на том, что их доля участия в таких расходах должна быть как можно меньше.⁵³⁷ Генеральная Ассамблея еще раз провозгласила приверженность принципу коллективной ответственности за финансирование операций по поддержанию мира, призвала все страны ликвидировать задолженность и уполномочила Генерального секретаря провести консультации, а также создать особый фонд за счет добровольных пожертвований. Окончательное решение проблемы было отложено до девятнадцатой сессии Генеральной Ассамблеи в 1964 г.

К началу 1964 г. ситуация не улучшилась: дефицит бюджета ООН достиг 100 млн. долл., 22 страны, в том числе СССР, имели задолженность равную сумме ежегодного взноса,⁵³⁸ что создавало условия для применения к ним процедуры лишения права голоса в Генеральной Ассамблее, предусмотренной 19 статьей Устава.⁵³⁹ США в марте 1964 г. предложили СССР компромиссный вариант разрешения ситуации: СССР выплачивает взносы, в обмен на гарантии со стороны США, что Советский Союз в дальнейшем не будет оплачивать расходы на операции, проводимые без его одобрения. Но СССР не отказался от своей позиции, в этой связи США заявили о намерении применить санкции к неплательщикам в случае первого же голосования на новой сессии.⁵⁴⁰

Секретариат пытался найти выход из положения. В качестве альтернативы рассматривалась возможность учреждения комитета Генеральной Ассамблеи по финансированию операций по поддержанию мира, в который должны были войти помимо всех постоянных членов Совета Безопасности, представи-

⁵³⁶ Advisory Opinion of the International Court of Justice concerning Certain expenses of the United Nations (article 17. Paragraph 2, of the Charter), 20 July 1962// Basic Documents on UN and Related Peacekeeping Forces. Hague, 1989. P. 113.

⁵³⁷ Справка о позиции некоторых государств не упомянутых в отчете делегации СССР на VI специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН (14.05-27.06 1963)// АВП РФ. Ф. 433, оп.9, п. 105, д. 41, л. 37.

⁵³⁸ Долг СССР, УССР и БССР в 1963 г. в регулярный бюджет и фонд оборотного капитала ООН – 14 211 567 долл.// АВП РФ. Ф.433, оп. 9, п. 105, д. 41, л. 17-18.

⁵³⁹ Член Организации, за которым числится задолженность по уплате Организации денежных взносов, лишается права голоса в Генеральной Ассамблее, если сумма его задолженности равняется или превышает сумму взносов, причитающихся с него за два полных предыдущих года. Генеральная Ассамблея может, однако, разрешить такому Члену Организации участвовать в голосовании, если она признает, что просрочка платежа произошла по не зависящим от него обстоятельствам.

⁵⁴⁰ Russel R. Op. cit. P. 202.

тели движения неприсоединения. Предполагалось, что комитет двумя третями голосов будет распределять размер выплат на содержания будущих операций по поддержанию мира.⁵⁴¹

С марта по сентябрь 1964 г. сформировались и обозначились позиции СССР и США по поводу финансового кризиса, его причин, а соответственно и по отношению к миротворческим операциям. Какова же была позиция и аргументация основных участников противостояния? Как эти позиции повлияли на развитие концепции операций по поддержанию мира в дальнейшем?

Исходным моментом в разработке позиции США относительно операций ООН, стало положение о том, что поддержание мира ООН – важное направление внешней политики и национальные интересы США требуют финансовой поддержки тех операций, которые правительство поддерживает политически.⁵⁴² Сложившаяся к моменту финансового кризиса система организации, проведения и руководства операциями по поддержанию мира устраивала США. Американское правительство исходило из того, что ООН будет способна и дальше проводить операции в «интересах США и свободного мира»⁵⁴³. Ограничения, прежде всего в финансовой сфере, на поддержку Соединенными Штатами операций ООН накладывались Конгрессом. Согласно акту об ассигнованиях Государственного Департамента от 1953 г. взнос США в бюджеты международных организаций, в том числе и ООН, не должны были превышать 33,3% от общего бюджета Организации.⁵⁴⁴

В связи с этим основная задача США в ООН виделась в официальном закреплении полномочий Ассамблеи в учреждении операций, чтобы иметь возможность действовать в случае отсутствия согласия между членами Совета Безопасности, а также принципа коллективной финансовой ответственности за проведение операций по поддержанию мира.

Суммировал американскую концепцию меморандум правительства США от 8 октября 1964 г. «Финансовый кризис ООН».⁵⁴⁵ Виновниками сложившейся ситуации были названы страны, которые не выплатили взносы за операции на Ближнем Востоке и в Конго. Последовательно опровергались аргументы Советского Союза, которые обосновывали незаконность передачи полномочий Совета Безопасности по поддержанию мира Генеральной Ассамблее. В меморандуме подчеркивалось, что США не может согласиться с тем, что ООН и Совет Безопасности бездействуют. Генеральная Ассамблея имеет право учреждать операции по поддержанию мира, т.к. они не являются принудительными акциями, а Совет Безопасности имеет первостепенные, но не исключительные полномочия по вопросам безопасности. Необходимость применения санкций

⁵⁴¹ UN Archives, S-0879-001-01. Peacekeeping Operations Files of the Secretary-General U-Thant. Box 1. File 1. Suggestions for the Conduct and Financing of Future United Nations Peacekeeping Operations. March 6, 1964. P. 2.

⁵⁴² United Nations Financial Situation. Subcommittee on International Organizations and Movements of the Committee on Foreign Affairs Houses of Representatives. March 29 and 19 April 1966. Washington, 1966. P. 5.

⁵⁴³ Ibid. P. 7.

⁵⁴⁴ Public Law 495, Department of State Appropriation Act 1953.

⁵⁴⁵ Memorandum by the United States of America "The United Nations Financial Crisis" (October 8, 1964)/ United Nations Financial Situation. Subcommittee on International Organizations and Movements of the Committee on Foreign Affairs Houses of Representatives. March 29 and 19 April 1966. Washington, 1966. P.21-36.

согласно ст. 19 обосновывалось тем, что все члены ООН должны сотрудничать в поисках выхода из сложившейся финансовой ситуации, отказ от их применения будет означать подрыв основ ООН.

Таким образом, США продолжали оставаться верными своей концепции миротворческих операций, основанной на собственной интерпретации положений Устава ООН, а также на признании широких полномочий Генеральной Ассамблеи и Генерального секретаря, наряду с Советом Безопасности, по поводу учреждения и руководства операциями по поддержанию мира. США подчеркивали особый, не принудительный характер операций ООН, отличный от военных акций, предусмотренных гл. VII Устава. Формулируя подобным образом свою позицию, США рассчитывали на поддержку со стороны группы афрозиазиатских стран в ООН, которые были заинтересованы в сохранении контроля Генеральной Ассамблеи над миротворческими операциями.

Позиция советского правительства по поводу финансирования и будущего операций по поддержанию мира определялась несколькими факторами. Исходя из неудачного для СССР опыта операции в Конго, Москва считала, что операции по поддержанию мира служат интересам стран Запада и, прежде всего, США. Западные страны не желают реализовывать предусмотренную Уставом систему коллективной безопасности, и таким образом, стремятся лишить СССР возможности принимать участие в поддержании международного мира, наряду с другими постоянными членами Совета Безопасности. Официальная точка зрения СССР была представлена в ряде документов. Первые заявления были сделаны в 1962 г., после передачи вопроса о финансировании операций по поддержанию мира на рассмотрение Международного суда. В Меморандуме правительства СССР по вопросу финансирования сил ООН на Среднем Востоке и ОНУК от 1962 г., указывалось, что проведение данных операций не налагают на членов ООН финансовых обязательств, поскольку они проводились не в соответствии с требованиями Устава.⁵⁴⁶

В связи с обнародованием заявления США о применении 19 ст. Устава ООН к неплательщикам, 21 марта 1964 г., в ООН было распространено заявление советского правительства, которое заняло жесткую позицию. В документе указывалось, что невозможно принудить СССР изменить позицию по оплате расходов ООН, и, что «...эти попытки...могут вынудить СССР заново рассмотреть отношение к деятельности ООН».⁵⁴⁷ Это фактически означало угрозу выхода СССР и стран советского блока из Организации в случае применения санкций согласно ст. 19 Устава.

Советская программа выхода из кризиса, а также видение будущего миротворческих операций ООН была представлена в двух меморандумах. А именно: в меморандуме правительства СССР «О мерах по усилению эффективности ООН в деле мира и безопасности» от 10 июля 1964 г.⁵⁴⁸ и меморандуме

⁵⁴⁶ Цит. по Международная жизнь 1962. № 5. С. 156-158.

⁵⁴⁷ Цит. по Г. Морозов, Е. Печинцев. ООН: подоплека «финансового кризиса»// Международная жизнь 1964. № 6. С. 38.

⁵⁴⁸ Меморандум СССР о мерах по усилению эффективности ООН в деле мира и безопасности от 10 июля 1964 г. (Документ ООН. А/ 5721).

МИД СССР «К вопросу о финансовом положении ООН».⁵⁴⁹ Согласно этим документам расходы по содержанию вооруженных сил ООН не подпадают под действие ст. 17 Устава и только Совет Безопасности обладает полномочиями учреждать и руководить операциями ООН. Для повышения эффективности ООН в обеспечении международного мира необходимо соблюдать все положения Устава, в том числе создать вооруженные силы ООН согласно 43 ст. В этом направлении были даже сделаны реальные шаги. В ноябре – декабре 1964 г. Чехословакия⁵⁵⁰ и Болгария⁵⁵¹ выступили с предложением заключить соглашение, согласно ст. 43 Устава о предоставлении своих войск в распоряжение ООН. Несение расходов на операции ООН должно возлагаться, в соответствии с принципами международного права, на государств-агрессоров.

По мере обострения ситуации, в связи с угрозой применения санкций согласно ст. 19 Устава ООН, в период с весны 1964 по весну 1965 г. в МИД СССР был проведен анализ ситуации вокруг операций ООН. Особое внимание было уделено проблеме финансирования: исследована история вопроса в период разработки Устава ООН, проведено сопоставление доходов стран с различными системами учета для определения точных размеров взносов в ООН.⁵⁵² Исследователями был сделан вывод о том, что вопрос о финансировании коллективных действий в Уставе не рассматривался, и также не нашел отражения в докладе ВШК.⁵⁵³ Это означало, что выработать однозначного решения вопроса на основании только толкования Устава невозможно. В этих условиях был взят курс на пропаганду своей позиции, расширение ее поддержки среди членов ООН.

В апреле 1964 г. в отделе МИД СССР по международным организациям была разработана справка «Международные вооруженные силы ООН» в качестве ориентировки для послов, которые исходя из положений данного документа, должны были излагать позицию СССР в возможных беседах с официальными лицами.⁵⁵⁴ В справке указывалось, что все операции по поддержанию мира проводились с нарушением Устава, однако СССР не выступает против создания вооруженных сил ООН. Советский Союз возражает против учреждения каких-либо особых международных сил, формально не подчиненных ни одному правительству и находящихся в полном распоряжении Генерального секретаря. СССР за то, чтобы силы состояли из национальных формирований, находящихся в ведении правительств государств-членов ООН, предоставленных в распоряжение Совета Безопасности в соответствии со ст. 43 Устава.⁵⁵⁵

В МИД СССР работа над проблемой шла по нескольким направлениям. Первое – сбор и анализ информации за рубежом, выявление наиболее важных

⁵⁴⁹ Меморандум МИД СССР «К вопросу о финансовом положении ООН» от 11 сентября 1964 г. (Документ ООН. А/5729).

⁵⁵⁰ Документ. ООН А/5821 (1964).

⁵⁵¹ Документ. ООН А/5839 (1964).

⁵⁵² Материалы по вопросу о сопоставимости национальных доходов стран с различными системами учета// АВП РФ. Ф. 433, оп. 9, п. 105, д. 41, л. 40-45.

⁵⁵³ Справка об обсуждении в Военно-штабном комитете Совета Безопасности ООН вопроса относительно расходов, связанных с представлением членами ООН национальных вооруженных контингентов в распоряжение Совета Безопасности в соответствии со ст. 34 Устава ООН// АВП РФ, Ф. 433, оп. 9, п. 105, д. 41, л. 1-7.

⁵⁵⁴ АВП РФ. Ф. 433, оп. 10, п. 113, д. 27, л. 88-106.

⁵⁵⁵ АВП РФ. Ф. 433, оп. 10, п. 113, д. 27, л. 105.

предложений о мерах, направленных на разрешение кризисной ситуации. Второе – разработка проекта использования международных вооруженных сил ООН в условиях полного и всеобщего разоружения, в соответствии с ходом дискуссии о разоружении в ООН. Третье – анализ практики применения вооруженных сил ООН и выработка конкретных предложений по формулированию политики Советского Союза в этом вопросе.

В аналитической записке, подготовленной научно-исследовательской группой Института международных отношений в 1965 г. говорилось, что нарушение Устава при руководстве операциями ООН ведет к их использованию в интересах империалистических держав. Чтобы этого не допустить необходимо продумать вопрос о реорганизации ВШК, расширить его состав за счет стран, предоставляющих контингенты, создать в его рамках верховное командование вооруженными силами ООН, с учетом представительства 3 групп стран, а также учредить при Совете Безопасности комиссию по наблюдению за поддержанием мира.⁵⁵⁶

Анализ позиции СССР показывает, что многие из предложений являлись заведомо не реализуемыми (возрождение ВШК, создание вооруженных сил согласно ст. 43 Устава). Однако их основное содержание было направлено на привлечение большинства Генеральной Ассамблеи на свою сторону (стремление расширить круг участников операций за счет учреждения сил ООН по принципу справедливого представительства, допуск в состав ВШК стран, не являющихся постоянными членами Совета Безопасности).

«Программные» документы СССР и США были распространены в ООН до начала работы сессии. В условиях финансового кризиса Секретариат не имел возможности оказывать значительное влияние на ситуацию. Генеральный секретарь осознавал, что причина кризиса – в политических разногласиях по поводу учреждения, реализации и руководства операциями по поддержанию мира. У Тан предпринял серию неформальных консультаций, совершил визиты во Францию, СССР, Великобританию. Путь выхода из кризиса ему виделся в «создании особого фонда, взносы в который могли делать государства-члены, которые отказывались выплачивать расходы на операции по поддержанию мира по принципиальным причинам»⁵⁵⁷.

Этот вариант предоставлял возможность смягчения ситуации, без устранения причин кризиса. Цель предложения состоял в том, чтобы облегчить финансовую ситуацию путем добровольных взносов неплательщиками, и при этом дать возможность странам-неплательщикам оставить неизменной свою официальную позицию. Однако страны-должники хотели воспользоваться предложением только в случае предоставления гарантий защиты своих интересов при учреждении операций по поддержанию мира в будущем. Такие гарантии У Тан предоставить не мог. Выступая перед рабочей группой в сентябре 1964 г., Генеральный секретарь отметил, что его задача – разработать формулу получения финансовой поддержки, не противоречащей ни политике, ни прин-

⁵⁵⁶ Справка «Вооруженные силы ООН»// АВП РФ. Ф.433, оп. 11, п. 123, д.20, л. 154-156.

⁵⁵⁷ Thant U. Op. cit. P.89.

циям, защищаемым государствами-членами, которая смогла бы обеспечить ООН стабильность и устойчивость.⁵⁵⁸ В ежегодном отчете Ассамблее Генеральный секретарь отметил, что политика импровизации и временных решений, упование только на щедрость некоторых, а не на коллективную безопасность не продлится долго.⁵⁵⁹

Начало работы девятнадцатой сессии в декабре 1964 г. показало, что хотя стороны готовы отстаивать свои позиции, усугубление конфронтации никому не было выгодно. Затягивание финансового кризиса не только усложняло проведение операций по поддержанию мира, ослабляло эффективность ООН, но и подрывало авторитет великих держав в глазах других государств, которые видели, что СССР и США готовы блокировать действия всей Организации ради своих интересов. Стало очевидно, что предложение США о применении 19 статьи не найдет поддержки в Ассамблее. По негласной договоренности, достигнутой между представителями СССР и США в ООН в ноябре 1964 г., Ассамблея начала работу без применения процедуры голосования. Согласие США на эту процедурную уловку говорит об отсутствии решительности Госдепартамента в этом вопросе.⁵⁶⁰ США также не потребовали применения ст. 19 при проведении процедурного голосования, которое было проведено на сессии по настоянию Албании.

Стороны неохотно начали делать шаги навстречу друг другу. На основании неофициальных консультаций между СССР, США и Секретариатом было принято решение об учреждении специального комитета для рассмотрения вопроса об операциях по поддержанию мира. В начале февраля в итоге совместных консультаций был разработан проект резолюции, согласно которому рабочая группа 21, рассматривавшая проблемы финансирования, преобразовывалась в комитет по проблемам операций по поддержанию мира.⁵⁶¹ Ассамблея 18 февраля 1965 г. приняла резолюцию, которая уполномочила Генерального секретаря и Председателя Генеральной Ассамблеи провести консультации для создания специального комитета Ассамблеи для всестороннего рассмотрения вопроса об операциях по поддержанию мира во всех аспектах, включая способы преодоления финансовой ситуации.⁵⁶² К 15 июня 1965 г. комитет должен был представить Ассамблее доклад о проведенной работе. Учреждение комитета имело большое значение как для развития концепции миротворческих операций ООН, так и для Организации в целом.

Во-первых, было положено начало процессу выхода ООН из кризиса. Для США создание этого комитета позволило выйти из затруднительной ситуации, поскольку настаивать на применении ст. 19 в условиях отсутствия поддержки в Генеральной Ассамблее было неуместно.⁵⁶³ Постоянный представитель США в ООН, выступая на заседании специального комитета, объявил об отказе Соеди-

⁵⁵⁸ Public Papers of the Secretary-General ... Vol. 6. P. 65.

⁵⁵⁹ Документ ООН. A/1964/Add.1 (1963).

⁵⁶⁰ Finger S. Op. cit. P. 137.

⁵⁶¹ UN Archives, S-0879-001-03. Peacekeeping Operations Files of the Secretary-General U Thant. Box 1. File 3. Draft Resolution. February 2, 1965.

⁵⁶² Документ ООН. A/RES/2006 (XIX).

⁵⁶³ Luard E. Op. cit. Vol. 2. P. 462.

ненных Штатов от применения санкций по ст. 19. Он отметил, что «Ассамблея не готова к проведению в жизнь положений Устава в контексте нынешней ситуации», а также что «...США не стремятся препятствовать достижению консенсуса по вопросу финансирования».⁵⁶⁴

В свою очередь СССР добился создания органа, ответственного за разработку согласованных принципов осуществления миротворческой деятельности ООН. Принцип коллективной финансовой ответственности, предложенный США, не получил поддержки в Ассамблее. Расходы на операции по поддержанию мира стали финансироваться из особого счета вне регулярного бюджета, т.е. отдельно от «остальных расходов Организации», на чем и настаивал СССР. Таким образом, для СССР вопрос о финансировании оставался средством воздействия в конкретной ситуации для принятия решения об учреждении очередной операции. Именно поэтому окончательно механизм финансирования операций по поддержанию мира оформился 8 лет спустя, в ходе учреждения вторых чрезвычайных вооруженных сил ООН на Ближнем Востоке в 1973 г.⁵⁶⁵, когда был найден компромисс между СССР и США по большинству вопросов, связанных с миротворческими операциями.

Во-вторых, был создан специальный орган Ассамблеи (комитет 33-х) для обсуждения принципов и политики ООН в отношении миротворческих операций, который позволил обеспечить участие в дискуссии большому числу стран. Это был значительный шаг вперед, поскольку до этого данные вопросы решались или на уровне Совета Безопасности, Секретариата или консультативного совета из стран, предоставивших контингенты для операции.

В-третьих, учреждение комитета положило начало системной работе в этом вопросе, направленной на замену практики чрезвычайных процедур, согласованными нормами. Формально Генеральная Ассамблея своей резолюцией впервые ввела в оборот и сам термин «операции по поддержанию мира».

ООН сумела выйти из кризисной ситуации и продолжила свое существование как универсальная организация, объединяющая в себе страны с различными социально-экономическими и идеологическими системами. Кризис, который один из авторов назвал «финансово-конституционно-политическим»⁵⁶⁶, являлся одним из «эпизодов холодной войны»,⁵⁶⁷ когда столкнулись две позиции, два взгляда на миротворческую деятельность ООН и ее будущее. Основное противоречие заключалось в вопросе распределения полномочий между Советом Безопасности, Генеральной Ассамблеей и Генеральным секретарем в процессе учреждения и руководства операциями по поддержанию мира. Это противоречие обусловило обострение вопроса финансирования. Противостоя-

⁵⁶⁴ Statement by Ambassador Arthur J. Goldberg, United States Representative to the United Nations, as delivered in the Special Committee on Peacekeeping Operations, August 16, 1965// United Nations Financial Situation. Subcommittee on International Organizations and Movements of the Committee on Foreign Affairs Houses of Representatives. March 29 and 19 April 1966. Washington, 1966. P. 48.

⁵⁶⁵ Mills S. Op. cit. P. 100.

⁵⁶⁶ Wainhouse D. Op. cit. P. 16.

⁵⁶⁷ Хотя ряд исследователей разделяет противоположную точку зрения. Так С. Фингер, работник американского представительства в ООН в своей книге указывает, что ни представительство, ни Госдепартамент не рассматривали эту акцию как антисоветский маневр. (Finger S. American Ambassadors at the UN/ People, Politics and Bureaucracy in Making Foreign Policy. N.Y., 1988. P. 134.)

ние между СССР и США разворачивались в условиях обновленной ООН, где страны третьего мира обладали большинством. Кризис проверил на прочность ООН и показал намерения стран третьего мира бороться за сохранение активной роли ООН в международных отношениях.

США, защищая свою концепцию миротворческих операций, надеялись, что страны третьего мира выступят за признание роли Генеральной Ассамблеи в области поддержания мира. Однако реализация всех американских предложений открывала возможность для лишения голоса значительного числа стран, поскольку многие государства-члены имели задолженность. Применение санкций по отношению к СССР могло привести к выходу стран советского блока из ООН. Потеря ООН статуса всеобщей, универсальной международной организации, неизбежно снизило бы ее авторитет в мире, что также было невыгодно США.

Как отмечает большинство исследователей, с тактической точки зрения, поступок США, направленный на обострение ситуации, являлся ошибочным⁵⁶⁸. Американская позиция не имела четкого, бесспорного правового обоснования; широко используемая в ООН практика добровольных взносов доказала свою состоятельность; применение санкций против неплательщиков ударило бы не только по СССР, но и еще по 22 государствам. Выход СССР и социалистических государств из ООН и создание альтернативной организации обострил бы международную ситуацию. Даже если бы США одержали победу в споре, это была бы пиррова победа.⁵⁶⁹

Ход развития кризиса проиллюстрировал расклад сил в ООН после радикального обновления ее состава в начале 1960-х гг. Большинство в Генеральной Ассамблее выступило против принципов, предложенных США и за справедливое распределение средств с учетом экономической ситуации в каждой стране. Отношения США со странами третьего мира, обладавшими большинством в ООН усложнились, стало очевидно, что США не может претендовать на контроль над большинством в Генеральной Ассамблее. Хотя формально ни СССР, ни США не изменили своих взглядов, каждая из сторон получила свои «дивиденды». СССР не допустил применения санкций и добился доступа к процессу обсуждения и формирования принципов миротворческой практики. США вышли из затруднительной ситуации, не допустив радикального изменения принципов учреждения и руководства операциями по поддержанию мира. Защищая свои позиции по финансированию операций ООН, стороны обозначили основные параметры «легитимных», с их точки зрения, операций по поддержанию мира, за которые они были готовы платить.

Кризис обозначил ряд политических факторов, без которых невозможно проведение будущих операций по поддержанию мира. Во-первых, Генеральная Ассамблея не подконтрольна сверхдержавам и готова противодействовать их политике. Большинство государств-членов ООН подтвердило легитимность миротворческих операций. Во-вторых, стало очевидно, что для обеспечения

⁵⁶⁸ Luard E. Op. cit. Vol. 2. P. 465.

⁵⁶⁹ Stroessinger J. Op. cit. P. 112.

эффективного функционирования миротворческого механизма необходимо учитывать интересы Советского Союза. Обозначилась тенденция к усилению роли Совета Безопасности в процессе проведения и учреждения операций по поддержанию мира.

Оформление ведущими странами официальной позиции по поводу миротворческих операций и устранение наиболее острых противоречий позволило государствам-членам перейти на новый этап в сфере теоретического осмысления миротворческой практики и правового оформления чрезвычайных механизмов, присущих операциям по поддержанию мира. Впервые началось широкое и всестороннее обсуждение принципов будущих миротворческих операций. Не смотря на кризисную ситуацию, радикального отказа от идеи миротворческих операций не произошло: в разгар кризиса в 1964 г. была учреждена операция по поддержанию мира на Кипре. В последующие годы были учреждены несколько наблюдательных миссий.

Дискуссия о принципах и методах миротворчества ООН касалась, прежде всего, операций с участием миротворческих сил, а законность модели наблюдательных миссий не подвергалась сомнению. Политика проводимая Секретариатом в отношении миротворческих операций первоначально не вызывала нареканий со стороны государств-членов, напротив, сдержанная, осторожная позиция Генерального секретаря в определении основных принципов и функций сил ООН, изложенная в «Кратком исследовании опыта создания и деятельности сил ООН» импонировала членам Организации. Однако на практике, особенно в период проведения операции в Конго, когда крупнейшая африканская страна фактически находилась под управлением ООН, оказалось, что многие из принципов нереализуемы в условиях гражданской войны. Ситуация усугублялась стилем ведения дел, присущим Д. Хаммаршельду, который отстаивал свое видение операций в Конго и, тем самым, способствовал росту негативного отношения СССР, Франции к подобной практике в целом.

Миротворческая концепция стала центральным вопросом в дебатах между основными членами Организации. Несмотря на различие подходов к проблеме, позиции постоянных членов Совета Безопасности объединяло одно обстоятельство: операции по поддержанию мира не рассматривались как универсальное средство урегулирования конфликтов. В случае, если вероятное вмешательство ООН в конфликт противоречило национальным интересам, государства предпочитали многосторонней дипломатии одностороннее вмешательство.

Миротворчество оставалось одним из арсенала средств воздействия на международные кризисы. Все страны заявляли о приверженности принципам международного права, однако большинство в конфликтной ситуации предпочитали не обращаться в ООН. С самого начала развития концепция миротворческих операций ООН постоянно подвергалась критике. Одни осуждали ООН за слишком осторожный подход, другие обвиняли в том, что Организация нарушает нормы международного права. «Финансовый кризис» четко свидетельствовал о том, что более активное воздействие на конфликт требует согласия постоянных членов Совета Безопасности.

Период с 1956-1964 гг. характеризуются годами наибольшей активности ООН в области поддержания мира за весь период «холодной войны». В это время наметились основные положения концепции, разработаны альтернативные варианты ее развития. В Секретариате ООН в этот период складывается система управления и повседневного контроля над проведением операций. Фактически доминирующую роль в определении параметров миротворчества играл Генеральный секретарь Д. Хаммаршельд, который стремился обосновать необходимость более активного участия Организации в урегулировании международных кризисов. Это нашло выражение в доктрине «превентивной дипломатии», выдвинутой Д. Хаммаршельдом в ежегодном докладе Генеральной Ассамблее в 1961 г.

Независимая и активная позиция Генерального секретаря объективно противоречила интересам великих держав, а ситуация вокруг политического контроля над операцией в Конго привела к финансовому кризису Организации. В период кризисной ситуации особенно четко обозначились подходы основных групп стран-членов к операциям ООН по поддержанию мира.

§ 2 Деятельность Специального комитета по операциям по поддержанию мира (середина 1960-х - начало 1970-х гг.)

В 1965 г. наметился выход из ситуации, которая привела к «финансовому» кризису, поставившему Объединенные Нации на грань раскола. Учреждение специального комитета по операциям по поддержанию мира способствовало регулярному обмену мнениями по вопросу будущего миротворчества. Материалы данного комитета позволяют проследить эволюцию взглядов государств-членов ООН на операции по поддержанию мира. Первоначально в состав специального комитета по решению Генеральной Ассамблеи вошли 33 страны⁵⁷⁰, поэтому в литературе он также фигурирует под названием «комитет тридцати трех». Секретариат ООН направил своего представителя в комитет для оказания помощи в организации и координации его работы.

В течение 1965 г. спецкомитет провел серию встреч и представил на рассмотрение Генеральной Ассамблее два доклада. Цель работы комитета состояла во «всестороннем рассмотрении всего вопроса операций по поддержанию мира во всех его аспектах»⁵⁷¹, а его важнейшая задача состояла в урегулировании ситуации финансирования операций и в разработке обновленного подхода к миротворчеству. Вопросы управления текущими операциями продолжали оставаться в ведении Секретариата.

Специальный комитет работал по той же схеме, что и другие комитеты ООН. Ассамблея ежегодно утверждала состав комитета, по результатам заседаний комитета подготавливался доклад, в котором содержался анализ высказан-

⁵⁷⁰ В состав специального комитета по операциям по поддержанию мира вошли: Австралия, Австрия, Алжир, Аргентина, Афганистан, Великобритания, Венгрия, Венесуэла, Индия, Ирак, Италия, Испания, Канада, Мавритания, Мексика, Нидерланды, Нигерия, Объединенная Арабская Республика, Пакистан, Польша, Румыния, Сальвадор, США, СССР, Сьерра-Леоне, Таиланд, Франция, Чехословакия, Швеция, Эфиопия, Югославия, Япония.

⁵⁷¹ Документ ООН. A/RES/2006 (XIX).

ных мнений и рекомендации по вопросу. Доклад направлялся в один из шести главных комитетов Ассамблеи, которые занимаются непосредственной подготовкой вопроса к пленарным заседаниям сессии. С 1965 г. до 1993 г. материалы специального комитета обсуждались Специальным политическим комитетом. Комитет на основе документов, предоставленных комитетом «тридцати трех», ежегодно подготавливал доклад к пленарному заседанию Генеральной Ассамблеи по пункту повестки дня, относящейся к всестороннему рассмотрению вопроса об операциях по поддержанию мира. Содержание доклада обычно сводилось к изложению состоявшихся в специальном политическом комитете прений по этому пункту и окончательный вариант проектов резолюций, рекомендованных для принятия Ассамблеей.

Первые же заседания показали, что ни СССР, ни США не готовы сразу же идти на большие уступки. В ходе обсуждения проблемы финансирования был поднят вопрос о необходимости четкого определения термина «операции по поддержанию мира». Представитель Бразилии предложил ввести новую главу «Операции по поддержанию мира» в Уставе ООН, между VI и VII гл., в которой предполагалось обозначить и методы их финансирования.⁵⁷²

Представитель Швеции предложил не включать принудительные меры, принимаемые согласно гл. VII Устава в понятие «операций по поддержанию мира».⁵⁷³ Основу концепции, по его мнению, составляет принцип добровольности. Подобная точка зрения поддерживалась США, Великобританией и другими западными странами. Принятие такого толкования термина, позволяло бы устранить ряд противоречий концепции: обосновать законность участия Ассамблеи, наряду с Советом Безопасности в учреждении операций и необходимость решения финансовых проблем путем внесения добровольных взносов. А это в свою очередь, подрывало позицию стран, настаивавших на исключительных полномочиях Совета Безопасности в вопросе проведения операций по поддержанию мира.

Против такого толкования миротворческих операций выступил СССР. Согласно советской точке зрения операции, предусматривающие использование вооруженных сил, являются «действиями» в смысле гл. VII Устава ООН и таким образом, учреждение и проведение операций является прерогативой Совета Безопасности. Советская сторона выразила мнение, что США и его союзники пытаются использовать вооруженные силы ООН с целью борьбы с освободительными движениями.⁵⁷⁴

Таким образом, сформировалось два понимания термина, каждый из которых основывался на различных подходах к миротворческой деятельности и роли ООН в международных отношениях. В конечном счете, четкое закрепление определения термина «операции по поддержанию мира» не было выгодно. Кроме того, основная задача работы комитета в 1965 г. состояла в том, чтобы разрешить ситуацию, сложившуюся в ходе «финансового кризиса».

⁵⁷² Ibid. P. 9.

⁵⁷³ Ibid. P. 7.

⁵⁷⁴ Special Committee on Peacekeeping Operations, Summary Record of the Eighth Meeting A/AC/121/ SR.8 (25 June 1965), P. 11.

Попытка выработать компромисс по этой проблеме была предпринята на основе проекта, предложенного Эфиопией. Его суть сводилось к тому, что все члены ООН отказываются от применения санкций к странам-неплательщикам, и признают, что разрешение финансовых проблем Организации возможно путем добровольных взносов. В проекте подчеркивалось, что принятие его положений не приведет к изменению позиции любого члена ООН, а является совместным усилием государств-членов организации⁵⁷⁵.

В мае 1965 г., всего за две недели до даты представления доклада на рассмотрение Ассамблеи комитет не имел даже согласованного проекта резолюции по итогам работы. Поэтому Генеральный секретарь и Председатель Генеральной Ассамблеи направили на рассмотрение специального комитета доклад, который должен был лечь в основу дальнейшей дискуссии в комитете.⁵⁷⁶

В документе содержалась оценка взглядов и предложений, сформулированных во время неформальных консультации и заседаний спецкомитета. В докладе указывалось, что невозможно выработать приемлемое для всех определение термина «операции по поддержанию мира».⁵⁷⁷ На основе анализа практики ООН был сделан следующий вывод: деятельность ООН, известная под названием «операции по поддержанию мира», варьировалась на протяжении всего времени как по масштабам, так по своей природе и целям.⁵⁷⁸ Операции по поддержанию мира, согласно докладу, были разделены на две категории. Первая – наблюдательные операции: ОНВУП (Орган ООН по наблюдению за выполнением условий перемирия в Палестине), ГВНООНИП (Группа военных наблюдателей ООН в Индии и Пакистане), ГВООНЛ (группа ООН по наблюдению в Ливане), МООНН (миссия ООН по наблюдению в Йемене). Вторая – операции, связанные с развертыванием вооруженных сил: ЧВС ООН (чрезвычайные вооруженные силы на Ближнем Востоке), ОНУК (Операция ООН в Конго) и СБООН (Силы безопасности ООН в Западном Иране).⁵⁷⁹

Отмечалось, что, несмотря на разногласия по поводу понимания сути принудительных акций, они проводились Организацией только по решению Совета Безопасности. Инициатива учреждения операций по поддержанию мира исходила от Ассамблеи только дважды – в случаях создания сил ООН на Ближнем Востоке и в Западном Иране. Доклад указывал, что большинство членов ООН считают, что вопрос об учреждении операций, должен рассматриваться сначала Советом Безопасности. Ассамблея может давать рекомендации в этом вопросе, если Совет не смог прийти к единому мнению.

Таким образом, авторы доклада стремились активизировать работу спецкомитета и предлагали при рассмотрении вопроса вернуться к компромиссу, основы которого де-факто существовали до «финансового кризиса». Решение проблемы виделось на основе признания всеми членами ООН того, что полномочия и функции Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи являются

⁵⁷⁵ Yearbook of the United Nations 1965. N.Y., 1966. P. 10.

⁵⁷⁶ Документ ООН. A/5915/Add. I/Annex II (1965).

⁵⁷⁷ Ibid. para. 7.

⁵⁷⁸ Ibid. para. 8.

⁵⁷⁹ Ibid. para. 10.

взаимодополняющими, а не противоречащими друг другу. Совет Безопасности и Генеральная Ассамблея должны сотрудничать в вопросе финансирования операций и принимать решения по этому вопросу в соответствии с положениями Устава. Доклад предлагал использовать для разработки будущей модели миротворческих операций опыт прошлых операций: сохранить принципы добровольности и неприменения силы.⁵⁸⁰ Однако возвращение к прежней ситуации было возможно только в случае твердых гарантий сохранения сложившегося баланса сил и неприменения санкций согласно ст. 19 Устава ООН.

Доклад Генерального секретаря и Председателя Генеральной Ассамблеи определил основные направления работы спецкомитета и инициировал процесс обмена мнениями по вопросу среди всех остальных членов ООН. К моменту представления первого доклада спецкомитета Ассамблее не удалось достичь принципиального компромисса по всем аспектам проблемы поддержания мира. В документе указывалось, что необходимо больше времени для разрешения проблемы. Однако в 1965 г. все члены комитета признали необходимость восстановления нормальной работы сессии Ассамблеи и поддержали план восстановления финансовой стабильности ООН путем добровольных взносов, без изменения позиций отдельных стран-членов⁵⁸¹.

После заявления представителя США в ООН А. Голдберга о том, что США больше не будет поднимать вопрос о применении ст. 19, стало возможно дальнейшее оформление компромисса. Комитет включил во второй доклад следующие согласованные вопросы: Ассамблея может проводить свою работу в соответствии с обычной процедурой, вопрос о применении санкций согласно ст. 19 Устава подниматься не будет, финансовые трудности должны в дальнейшем разрешаться путем добровольных взносов, причем значительный взнос должен быть сделан развитыми государствами.⁵⁸² Оба доклада комитета от 15 июля и от 31 августа были одобрены Ассамблеей 1 сентября 1965 г., а в повестку дня следующей сессии был включен новый пункт – «всеобъемлющее рассмотрение всего вопроса об операциях во всех аспектах». При рассмотрении этого пункта предполагалось обсуждение доклада специального комитета и вопроса финансирования и учреждения будущих операций.⁵⁸³ Таким образом, в 1965 г. комитету удалось добиться только восстановления нормальной работы Организации – ни проблема финансирования, ни вопрос разработки согласованных руководящих принципов миротворческих операций решены не были.

К концу сентября 1965 г. свои предложения о руководящих принципах, изложенных в докладе Генерального секретаря и Председателя Генеральной Ассамблеи, представили 38 стран.⁵⁸⁴ На их основании шло обсуждение принципов и проектов резолюций по вопросу для Ассамблеи. Дискуссия в Специальном политическом комитете развернулась по поводу «проекта 8 стран», основанного на предложении Ирландии, и «проектом 19 стран».

⁵⁸⁰ Russel R. Op. cit. P. 204.

⁵⁸¹ Документ ООН. A/5915 (1965).

⁵⁸² Документ ООН. A/5916 (1965).

⁵⁸³ Yearbook of the United Nations, 1965. N.Y., 1966 P. 16.

⁵⁸⁴ Документ ООН. A/6020 (1965).

В первом проекте предусматривалось, что ООН будет оказывать помощь любому члену, которому угрожает опасность. Государства-члены признают особую ответственность и полномочия Совета Безопасности в поддержании мира и международной безопасности, а также подтверждают право Генеральной Ассамблеи рекомендовать учреждение операций по поддержанию мира, в случае, если Совет Безопасности бездействует. В постановляющей части документа предлагалось продолжить работу спецкомитета по операциям по поддержанию мира до решения вопроса о финансировании операций. Расходы на содержание миротворческих сил, оплачиваемые не из обычного бюджета ООН, должны распределяться согласно следующей шкале: 5% – наименее экономически развитые государства, 25% – группа развитых государств, не являющихся постоянными членами Совета Безопасности и 70% – государства, являющиеся постоянными членами Совета. В случае, если член Совета не согласен на проведение операции, он освобождается от уплаты.⁵⁸⁵

«Проект 19» стран предусматривал продление полномочий спецкомитета, а также создание специального бюро для рассмотрения финансовой ситуации.⁵⁸⁶ Первый проект был неприемлем как для СССР, по принципиальным положениям, так и для США, в связи с финансовыми ограничениями, наложенными Конгрессом. В итоге Специальный политический комитет рекомендовал на рассмотрение Ассамблеи два проекта резолюции. В декабре 1965 г. Ассамблея приняла резолюцию, в основе которой лежал «проект 8» стран,⁵⁸⁷ тем самым, одобрив линию на финансирование операций по поддержанию мира на основе особой шкалы, где 70% расходов должны были оплачиваться постоянными членами Совета Безопасности.

Таким образом, особый акцент в докладе Специального политического комитета был сделан на вопросе о соотношении полномочий Ассамблеи и Совета Безопасности в учреждении операций. В нем также содержался вариант системы распределения расходов будущих операций по поддержанию мира. Рассмотрением этого и ряда других вопросов комитет «тридцати трех» занимался в течение 1966 г. Комитет учредил рабочую группу для изучения финансовых аспектов. Поскольку серьезных сдвигов в работе комитета не наблюдалось, ряд государств попытались перевести рассмотрение вопроса об операциях по поддержанию мира в иную плоскость. Представители Канады и Швеции предложили сконцентрировать внимание на технических аспектах проблемы, т.е. на положениях, принять которые было бы возможно без окончательного согласования базовых принципов.

Однако СССР и Франция выступили против этого маневра. В 1966 г. комитет «тридцати трех» вновь в докладе констатировал неспособность выработки подробных рекомендаций специальному политическому комитету, в связи с «серьезным сопротивлением ряда членов».⁵⁸⁸ Летом 1966 г. Генеральный секре-

⁵⁸⁵ Документ ООН. A/SPC/L.117(1965).

⁵⁸⁶ Документ ООН. A/SPC/L.122 (1965).

⁵⁸⁷ Документ ООН. A/RES/2053 (XX).

⁵⁸⁸ Документ ООН. A/6414 (1966).

тарь в ежегодном докладе Ассамблеи отметил отсутствие единства между членами ООН по вопросу об операциях по поддержанию мира.⁵⁸⁹

Вопрос об операциях по поддержанию мира бурно обсуждался на заседания специального политического комитета. В ходе работы обозначился широкий спектр предложений, представленный в ряде проектов резолюций. В ходе обсуждения на основе каждого из проектов были разработаны новые варианты. Предложения, внесенные в комитет, касались распределения расходов на миротворческие силы, а также соотношения полномочий Ассамблеи и Совета Безопасности. На комитете обсуждались: измененный ирландский проект (проект 12 стран)⁵⁹⁰, Канады (проект 7 стран)⁵⁹¹, Ямайки⁵⁹², Мексики⁵⁹³, «проект 3 стран».⁵⁹⁴ На голосование были поставлены первые 3 проекта.

Наибольшее количество голосов получил «проект 7 стран», представленный канадским делегатом. В нем предусматривалась признание за Генеральной Ассамблеей права давать рекомендации по вопросам поддержания мира в случае бездействия Совета Безопасности. Финансирование операций предполагалось производить на принципе добровольности, при этом менее развитые государства должным были оплачивать 5% от расходов, а остальное – более богатые страны. Для улучшения финансовой ситуации предлагалось исследовать методы улучшения готовности к операциям, а также вопроса о заключении соглашений между членами ООН о предоставлении вооруженных сил, согласно ст.43 Устава. Это положение являлось явной уступкой Советскому Союзу. Канадский вариант был выработан на основе уже имеющегося опыта проведения операций по поддержанию мира.

При представлении проекта резолюции в комитете особо подчеркивалась важность сохранения принципа добровольности. Этот вариант предлагал СССР и Франции своеобразный компромисс: признать принцип добровольности и сохранения роли Ассамблеи в учреждении миротворческих операций, взамен на признание необходимости активизировать уставные механизмы коллективной безопасности. Западные державы сделали ставку именно на этот вариант. В США этот вариант рассматривался как «наиболее прогрессивный», и на голосовании он получил большее количество голосов.⁵⁹⁵

Ирландский проект претерпел лишь незначительные изменения и его содержание не изменилось с 1965 г. Предложение, выдвинутое представителем Ямайки, предусматривало создание двух новых органов для разрешения ситуации. Первый – временный комитет по подготовке операций по поддержанию мира. Его цель состояла в разработке рекомендаций, общих принципов и условий предоставления вооруженных сил для миротворческих операций. Второй

⁵⁸⁹ Документ ООН. A/6301/Add.1.(1966).

⁵⁹⁰ Документ ООН. A/SPC/L.129/ Add.1 and 2 (1966).

⁵⁹¹ Документ ООН. A/SPC/L.130 (1966).

⁵⁹² Документ ООН. A/SPC/L.133 (1966).

⁵⁹³ Документ ООН. A/SPC/L.139 (1966).

⁵⁹⁴ Документ ООН. A/SPC/L.138(1966).

⁵⁹⁵ United States Congress. House of Representatives. Committee on Foreign Affairs. The United Nations Peacekeeping Dilemma. Report by Senator C. P. Case, member of the U.S. Delegation to the 21st session of the United Nations General Assembly, April, 1967. Annex B. Statement by Senator Clifford P. Case, U.S. Representative in the Special Political Committee on Peacekeeping, December 13, 1966. P. 7.

орган – комитет по финансированию операций по поддержанию мира, задача которого состояла в выработке методов распределения расходов на содержание миротворческих сил. Другой путь решения проблемы был предложен представителем Мексики: проект предусматривал одобрение Ассамблеей руководящих принципов операций по поддержанию мира. Среди них были принцип признания роли Ассамблеи в учреждении и финансировании операций. «Проект трех стран» фактически повторял резолюцию, принятую Генеральной Ассамблеей по данному пункту повестки дня в 1965 г. Она предлагала ограничить обсуждение всего вопроса об операциях по поддержанию мира рамками комитета «тридцати трех».

Обсуждение проектов на специальном политическом комитете проходило в заключительной части работы Ассамблеи, поэтому многие представители опасались, что специальный политический комитет не сможет завершить свою работу в срок. Несмотря на активные неофициальные консультации, проходившие в период работы комитета, достичь компромисса не удалось. СССР выступил в поддержку «проекта трех стран», а США – проекта Канады. Кроме того, США официально заявили о необходимости признать руководящими принципами будущих миротворческих операций те положения, которые были изложены в докладе Генерального секретаря и председателя Ассамблеи от 31 мая 1965 г.⁵⁹⁶ В итоге из трех проектов, поставленных на голосование, наибольшее количество голосов получили канадский и ирландский проекты.

Проекты резолюций, обсуждавшихся в специальном политическом комитете, не в полной мере соответствовали интересам США. Наиболее приемлемым являлся канадский вариант, однако, целью Соединенных Штатов было сохранить уже сложившиеся механизмы и практику проведения операций по поддержанию мира. Когда стало очевидно, что достичь наиболее выгодного решения вопроса не удастся, США выступили за закрепление положений доклада Генерального секретаря и Председателя Ассамблеи в качестве руководящих принципов миротворческих операций. Единственным вариантом поведения для США, в условиях, когда СССР и Франция заняли твердую позицию по вопросу, стало формирование коалиции в поддержку своей позиции из стран Азии и Африки, которые обладали большинством голосов в Ассамблее. Для этого США попытались убедить небольшие государства в необходимости выступить за утверждение таких руководящих принципов операций, которые подтверждают роль Генеральной Ассамблеи, единственного органа ООН, в котором эти страны имеют реальное влияние. Обосновывая необходимость такого шага, представитель США на сессии Ассамблеи заявил, что страны не могут позволить себе ждать годами идеального решения.⁵⁹⁷

Франция и СССР, которые занимали решительную позицию по данному вопросу, настороженно отнеслись к результатам голосования в специальном политическом комитете, поскольку большинство поддержало проекты, при-

⁵⁹⁶ Документ ООН. A/SPC/L.141 (1966).

⁵⁹⁷ United States Congress. House of Representatives. Committee on Foreign Affairs. The United Nations Peacekeeping Dilemma. Report by Senator C. P. Case, member of the U.S. Delegation to the 21st session of the United Nations General Assembly, April, 1967. P. 13.

знающие полномочия Генеральной Ассамблеи. Тревогу СССР вызывали высказывания представителей США, а также стран Латинской Америки, Западной Европы и Азии о том, что осуществление решений о проведении миротворческих операций должно быть поручено Генеральному секретарю, «т.е. самим американцам, поскольку они занимают в Секретариате ведущее место».⁵⁹⁸ В связи с этим, Франция и СССР взяли курс на то, чтобы не допустить широкого обсуждения на сессии Генеральной Ассамблеи проектов резолюций, рекомендованных Специальным политическим комитетом. Кроме того, представитель СССР в ООН Н.Т. Федоренко решительно заявил, что Советский Союз никогда не признает законными решения, противоречащие Уставу. Представитель Франции также предупредил сторонников канадского варианта, что попытка навязать решение вопроса об операциях по поддержанию мира грозит осложнениями, подобным тем, которые возникли в результате кризиса по поводу применения ст. 19 Устава ООН.

Эти заявления оказали должное воздействие. За день до окончания работы Генеральной Ассамблеи при поддержке СССР, представитель Алжира выдвинул новый проект резолюции. В нем предлагалось передать доклад специального политического комитета на рассмотрение комитета тридцати трех, который, в свою очередь, должен представить свои рекомендации Генеральной Ассамблее на специальной сессии по Юго-Западной Африке в апреле 1967 г. Таким образом, комитет не достиг существенного прогресса в согласовании позиций. Представители многих государств-членов высказывали сомнения в том, что специальный комитет по операциям по поддержанию мира за несколько месяцев сможет разрешить ситуацию, которая безуспешно обсуждалась в течение 2 последних лет.

Обсуждение ситуации в 1967 г. мало отличалось от предыдущих лет. Вопрос рассматривался не только на регулярной сессии Ассамблеи, но и на специальной сессии по Юго-Западной Африке. В ходе обсуждения четвертого доклада комитета тридцати трех⁵⁹⁹ столкнулись линия США на расширительное толкование Устава и линия СССР, направленная на обеспечение ведущей и исключительной роли Совета Безопасности в учреждении и проведении операций по поддержанию мира. Конфронтация двух противоположных позиций по вопросу об операциях по поддержанию мира достигла кульминационного момента. На обсуждение были вновь выдвинуты неприемлемые для СССР и США «ирландский» и «канадский» проекты. Остро развернулась борьба за голоса стран третьего мира.

Советскому Союзу удалось добиться выгодного для себя решения: проекты не были поставлены на голосование, а из повестки работы комитета тридцати трех был исключен пункт о разработке руководящих принципов будущих операций по поддержанию мира. 23 мая 1967 г. Ассамблея приняла резолюцию, в которой призвала все государства сделать добровольные взносы в целях преодоления финансовых трудностей ООН. Ассамблея уполномочила комитет

⁵⁹⁸ АВР РФ. Ф. 433, оп.13, п.136, д. 19, л.2.

⁵⁹⁹ Документ ООН. А/6654 (1967).

продолжить работу над вопросом и изучить предложения по поводу финансирования будущих операций по поддержанию мира и технических средств обслуживания и персонала, которые государства-члены могли бы добровольно предоставить в соответствии с Уставом для проведения операций⁶⁰⁰. В советской историографии такое решение характеризовалось как «определенный сдвиг в решении вопроса» и расценивалось как успех дипломатии Советского Союза и других социалистических государств⁶⁰¹.

Поддержка позиции СССР большинством государств-членов была обусловлена тем, что СССР сделал шаг в сторону сближения с афро-азиатскими странами, заявив, что согласен с тем, чтобы Совет Безопасности принимал во внимание ограниченные финансовые возможности развивающихся государств и учитывал это при рассмотрении вопросов о расходах в связи с действиями ООН по поддержанию мира⁶⁰². Ставка на привлечение стран третьего мира на свою сторону четко прослеживается в Меморандуме правительства Советского Союза относительно «Операций по поддержанию международного мира и безопасности» от 16 марта 1967 г.⁶⁰³ В нем приводилось обоснование того, что позиция СССР в вопросе по поддержанию мира содействует защите «молодых независимых стран Азии и Африки».

Работа комитета с 1967 г. по начало 1970-х гг. проходила на фоне кризисных явлений в миротворчестве ООН, возникших в связи с выводом чрезвычайных вооруженных сил с Ближнего Востока. Быстрый вывод миротворческих сил, который открыл возможность Израилу и Египту перейти к открытым военным действиям, подорвал доверие государств-членов к концепции поддержания мира. Это обстоятельство способствовало определенной активизации работы комитета.

В 1967 г. с целью оптимизации работы в составе комитета были образованы две рабочие группы. В них вошло ограниченное количество представителей государств-членов, что позволило перейти к обсуждению конкретных вопросов. Первая рабочая группа занималась решением финансовых вопросов, вторая – подготовкой реестра оборудования и персонала, которые государства-члены могут предоставить ООН на добровольной основе для проведения операций. Т.о. был взят курс на ограничение количества участников консультаций. Это позволило облегчить процедуру выработки общей позиции.

Поскольку в течение трех лет работы комитета новых операций по поддержанию мира не учреждалось, члены комитета взяли курс на улучшение организационно-технической стороны миротворчества. Против такого изменения в ходе дискуссии возражал советский представитель, который считал, что нельзя сводить проблему только к техническим и военным аспектам⁶⁰⁴.

Таким образом, за три года после окончания финансового кризиса и учреждения Специального комитета по поддержанию мира, коренных изменений

⁶⁰⁰ Документ ООН. A/RES/2249 (S-V).

⁶⁰¹ Советский Союз и Организация Объединенных Наций, 1966-1970. М., 1975.

⁶⁰² Документ ООН. A/PV.1520.

⁶⁰³ Международная жизнь. 1967. №5. С. 151-155.

⁶⁰⁴ Документ ООН. A/5721 (1968).

в процессе оформления концепции операций по поддержанию мира не произошло. Передача вопроса на рассмотрение Генеральной Ассамблеи не оправдала надежд на быстрое разрешение вопроса. Три года подряд Ассамблея принимала резолюции, рекомендовавшие специальному комитету продолжить работу, а содержание согласованных еще в 1965 г. принципов не изменилось.

В 1968 г. ряд западных государств представили свои взгляды на проблему улучшения практики миротворчества. Суть рекомендаций заключались в следующем: необходимо проводить обучение персонала, стандартизировать уровень зарплат миротворцев, улучшить координацию между государствами-членами и ООН в вопросе предоставления контингентов.⁶⁰⁵ В меморандуме, представленном правительством Канады были сделаны предложения о переходе к практике резервирования странами не только боевых частей, но и средств транспортировки. В документе подчеркивалась, что необходимо рассмотреть возможность реализации таких аспектов миротворческих операций, которые еще не применялись на практике: варианты применения полицейского компонента, учреждения отдела планирования в штаб-квартире ООН, создания специальных школ для подготовки офицеров, а также было предложено издать серию публикаций о миротворчестве в пропагандистских целях.⁶⁰⁶ В представленных правительствами Австрии, Канады, Дании, Финляндии, Нидерландов, Норвегии и Швеции меморандумах содержались официальные заявления о том, что в их национальных войсках созданы специальные резервные подразделения для участия в операциях по поддержанию мира.⁶⁰⁷ Т.о. очевидно стремление в условиях кризиса и малой эффективности работы комитета «тридцати трех» усилить миротворческий потенциал за счет улучшения его военного «компонента».

Для того, чтобы стимулировать работу комитета в вопросе разработки согласованной позиции по руководящим принципам миротворческих операций в апреле 1968 г. была сформирована рабочая группа для разработки доклада о наблюдательных миссиях ООН. Данный документ должен был затрагивать основные аспекты проблемы: структуры, финансирования и статуса.⁶⁰⁸ Предполагалось, что принятие такого доклада положит начало разработке согласованного мнения различных групп государств по поводу концепции миротворческих операций ООН. Рабочая группа запросила Секретариат подготовить материалы относительно наблюдательных миссий ООН, которые вскоре ей были предоставлены. Материалы, подготовленные канцелярией заместителя Генерального секретаря по специальным политическим вопросам, содержали исчерпываю-

⁶⁰⁵ Документ ООН. A/AC.121/15 (1968).

⁶⁰⁶ Facilities, Services and Personnel which Member States Might Provide in Accordance with Charter of the United Nations for United Nations Peacekeeping Operations: A Canadian Commentary Submitted as a Contribution to the Study Authorized by Resolution 2308 (XXII) .A/AC.121/17 (19 June 1968) P. 21-27.

⁶⁰⁷ Yearbook of the United Nations 1968. N.Y., 1969. P. 6.

⁶⁰⁸ Progress Report of Special Committee on Peacekeeping Operations, 2 July 1968, A/7131. P. 2.

шую информацию об основных аспектах деятельности наблюдательных миссий, учрежденных к тому времени.⁶⁰⁹

К концу 1969 г. рабочей группе на основе изучения этих материалов удалось достичь единства по структуре и содержанию доклада о статусе и функциях наблюдательных миссий ООН, который в дальнейшем получил название «модель –1». Предполагалось, что в будущем согласованный всеми членами документ станет моделью для Совета Безопасности при учреждении операций по наблюдению за перемирием. Из восьми глав три, касающиеся финансирования, контроля и правовых основ миротворческих операций, остались согласованными не в полном объеме. В докладе рабочей группы указывалось, что полный текст «модели-1» будет выработан в следующем году. Рабочей группе не удалось достичь единства в формулировании схемы работы над «моделью-2», посвященной операциям по поддержанию мира.⁶¹⁰

Работа над схемой моделей 1 и 2 представляла собой последнюю попытку выработать согласованное решение по всем аспектам миротворчества: от международно-правовых вопросов, до организационно-технических. По замыслу членов комитета доклад по каждой из моделей, должен был точно определить все параметры организации и деятельности наблюдательных миссий («модель-1») и операций по поддержанию мира («модель-2»)

Обсуждение доклада Специального комитета по поддержанию мира на сессии Генеральной Ассамблеи свидетельствовало о том, что США, Великобритания и ряд других стран пришли к выводу, что предложение переговоры не принесет результатов и необходимо принимать методы в сфере практического укрепления потенциала ООН. В Секретариате с 1968 г. началось активное обсуждение комплекса мер, направленных на специальную подготовку и тренировку миротворческого персонала.⁶¹¹ Советский Союз продолжал выступать за разработку общих принципов, считая это делом первостепенной важности.⁶¹² Такая настойчивость рассматривалась многими государствами членами как уловка для затягивания переговоров.⁶¹³

В 1971-1972 гг. произошли серьезные изменения в составе комитета, в два раза было увеличено количество членов рабочей группы, в работе комитета начал принимать участие представитель Китайской Народной Республики, которая только в 1971 г. заняла место постоянного члена Совета Безопасности. Однако этот период не был отмечен существенным прогрессом в деятельности рабочей группы ни по одной из моделей. В этой связи страны, наиболее заинтересованные в сохранении своего имиджа в Организации и в разрешении тупиковой ситуации, представили в 1972 г. Специальному комитету по операциям

⁶⁰⁹ United Nations Archives DAG-1/2.3.5.0. Offices of Secretary-General. Under-Secretary-General for Special Political Affairs, Sir Brian Urquhart. Peacekeeping files, Material on United Nations Observer Missions Established or Authorized by the Security Council for Observation Purposes Pursuant to the Security Council Resolutions, 1969.

⁶¹⁰ Special Committee on Peacekeeping Operations. First report of the Working group A/AC/121/ SR.39 (7 November 1969). P. 5.

⁶¹¹ UN Archives, DAG-1/2.3.5.0. Offices of Secretary-General. Under-Secretary-General for Special Political Affairs, Sir Brian Urquhart. Peacekeeping files, Peacemaking Academy Project, 1968.

⁶¹² Документ ООН A/PV. 1815. para. 186.

⁶¹³ Briscoe N. Op. cit. P.198.

по поддержанию мира и Специальному политическому комитету свои предложения, в надежде на то, что это даст новый импульс дискуссии.

В меморандуме правительства Советского Союза⁶¹⁴ был сделан шаг к сближению позиций с США. СССР, также как и США выступил за учреждение особого «комитета по управлению операциями по поддержанию мира» в качестве вспомогательного органа Совета Безопасности. Предполагалось, что в его состав войдут все постоянные члены Совета, а также несколько других государств-членов⁶¹⁵. Обнародованный вскоре после советского, меморандум правительства США подтвердил приверженность Соединенных Штатов к данному предложению.

Правительство Канады выступило с предложением создать «международный военный штаб» под руководством Генерального секретаря для планирования и выполнения функции повседневного контроля над миротворческими операциями. Предполагалось, что подобный орган, созданный в рамках Секретариата будет работать вместе с ВШК.⁶¹⁶

Таким образом, к 1972 г. обозначилось определенное сближение позиций СССР и США в связи с тем, что необходимо было улучшить систему планирования и контроля над операциями. Кроме того, наметился интерес к предложениям СССР о возобновлении работы ВШК. Однако, если для СССР данные инициативы были скорее средством в борьбе за приведение миротворческого механизма в соответствие с нормами Устава, и были направлены на обеспечение контроля над операциями со стороны Совета Безопасности, то для США эти предложения рассматривались как реальная возможность развить эффективную систему подготовки, планирования и координации до и во время развертывания миротворческих операций. Но западные страны не могли пойти на принятие предложения СССР о возобновлении работы ВШК, поскольку данный орган, согласно Уставу ООН, был предусмотрен для координации принудительных мер. По идеологическим и политическим соображениям было невозможно соединение миротворческих механизмов с системой принудительных мер.

Хотя за 8 лет работы комитета значительных подвижек в международно-правовом закреплении концепции миротворческих операций ООН не произошло, именно благодаря активному обсуждению важнейших вопросов в комитете «тридцати трех», Секретариат имел возможность ознакомиться с позициями основных групп государств-членов по данному вопросу. Это способствовало тому, что в ходе урегулирования взрывоопасной ситуации на Ближнем Востоке в 1973 г. работникам Секретариата удалось выработать компромиссную формулу распределения полномочий между Советом Безопасности и Генеральным секретарем в процессе учреждения и контроля над операциями по поддержанию мира, которая сохранила свою актуальность и до настоящего момента.

В 1973 г. рабочая группа в полном объеме изучила главу «модели-1», посвященную определению полномочий Совета Безопасности по созданию, про-

⁶¹⁴ Документ ООН. А/8676. (1972).

⁶¹⁵ Документ ООН. А/ 8669. para 3 (1972).

⁶¹⁶ Документ ООН. А/SPC/152 (1972).

ведению и контролю над наблюдательными операциями ООН. Однако согласованные позиции были достигнуты только по 12 параграфам из 16. Не удалось продвинуться и в обсуждении «модели-2». Члены рабочей группы выразили надежду, что опыт проведения операции на Ближнем Востоке по решению Совета Безопасности окажет положительное воздействие на дискуссию.⁶¹⁷

В 1974 г. К. Вальдхайм, выступая перед членами комитета «тридцати трех», заявил, что работа специального комитета способствовала успешному учреждению ЧВС-2, и призвал с учетом этого опыта разработать общие согласованные принципы для операций по поддержанию мира.⁶¹⁸ Председатель комитета «тридцати трех» представил рабочей группе проект 12 руководящих принципов. В его основу легли согласованные положения «модели-1», принятые рабочей группой годом ранее. Основной акцент был сделан на определении прерогатив Совета Безопасности в процессе учреждения операций по поддержанию мира.⁶¹⁹ В проекте подчеркивалось, что операции проводятся под командованием Генерального секретаря, который наделяется таким правом Советом Безопасности.

В документ также вошли положения, которые обсуждались в комитете на протяжении последних лет: о передачи Советом Безопасности полномочий по различным аспектам операций особому вспомогательному органу, а также о разработке формы особого соглашения между государствами-членами, предоставляющими войска для участия в миротворческих операциях. В ходе обсуждения высказывались мнения, что операции по поддержанию мира не должны быть заменой политического урегулирования, а принципы, разработанные для конкретного случая на Ближнем Востоке не должны автоматически переноситься на остальные ситуации. Ход обсуждения проекта в рабочей группе свидетельствовал о том, что, несмотря на успех ЧВС-1, бывшие разногласия сохранились. Из всего проекта были согласованы только введение и часть параграфов. Во введении указывалось, что цель документа — обеспечить проведение операций по поддержанию мира в общих интересах и в соответствии с Уставом.

Выработка согласованных руководящих принципов операций по поддержанию мира оставались основным вопросом повестки дня комитета «тридцати трех» на протяжении 14 лет. «Модель» 1 и 2 больше не обсуждались, а с 1977 г. работа комитета стала носить «символический характер», подобно деятельности Военно-штабного комитета. Заседания проводились регулярно, но они лишь констатировали наличие тупика на переговорах.

Материалы работы Специального комитета по операциям по поддержанию мира, Специального политического комитета, пленарных заседаний Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности свидетельствуют о том, что со второй половины 1960-х гг. вопрос соотношения полномочий между Ассамблей и Советом Безопасности в сфере учреждения миротворческих операций отходит

⁶¹⁷ Документ ООН. A/9236 (1973).

⁶¹⁸ United Nations Yearbook 1974. N.Y., 1975. P. 102.

⁶¹⁹ Report of Special Committee on Peacekeeping Operations, 31 October 1974, A/9827, Annex, "Eight Report of the Working Group". P. 2.

на второй план. Финансовый кризис 1964 г. наглядно показал, что ни одна из держав, даже США, не контролирует большинство в Генеральной Ассамблее. В связи с этим в долгосрочной перспективе страны – постоянные члены Совета Безопасности не были заинтересованы в передаче полномочий в сфере поддержания мира неподконтрольному большинству.

Сохранение этого вопроса в повестке дня обуславливалось, на наш взгляд, несколькими факторами. Во-первых, большинство стран выступали за наделение Ассамблеи полномочиями в этом вопросе для того, чтобы подчеркнуть особый характер миротворческой концепции, как мирного метода урегулирования конфликта, представляющего волю международного сообщества. Во-вторых, поддержка особых полномочий Ассамблеи в вопросе поддержания мира для сверхдержав являлась дополнительным козырем в борьбе за влияние на страны движения неприсоединения.

Наиболее значимое противоречие конца 1960-х – начала 1970-х гг. состояло в определении степени воздействия Генерального секретаря и Секретариата в целом на операции по поддержанию мира. Советский Союз, Франция, а также ряд других стран убедились на примере операции в Конго, что, несмотря на учреждение операции в соответствии с решением Совета Безопасности, Секретариат способен проводить свою линию урегулирования, интерпретируя по своему мандат. Именно поэтому принципиальным моментом стала разработка такого формата концепции, которая бы позволяла не допустить повторения этого прецедента в дальнейшем. США, традиционно имеющие большое влияние в Секретариате, в меньшей степени были заинтересованы в ограничении его фактических полномочий. Немалозначное значение играл тот факт, что с периода учреждения первых миротворческих операций ООН находилась в значительной зависимости от США, как в политической, так и в военной. Логистическая поддержка Соединенных Штатов использовалась при развертывании и работе практически всех операций по поддержанию мира.

Примечательно, что, несмотря на активное обсуждение и интерес государств-членов к созданию органа управляющего операциями на более профессиональной основе с привлечением экспертов и военных, Секретариат сохранил свою прежнюю структуру управления операциями в рамках канцелярии заместителя Генерального секретаря по специальным политическим вопросам.

Несмотря на создание коллегиального органа для разработки согласованной концепции операций по поддержанию мира, компромисс между государствами-членами был найден только в чрезвычайной обстановке в ходе работы Совета Безопасности по разрешению конкретного конфликта. Однако материалы обсуждения свидетельствуют о том, что большинство государств-членов, придерживаясь различных трактовок полномочий органов ООН по отношению к операциям.

Большинство стран полагало, что миротворческие операции являются, прежде всего, способом урегулирования конфликта мирными методами, который направлен на разделение враждующих или поддержания статус-кво в зоне напряженности, применение которого требует согласия всех заинтересованных сторон. Даже позиция СССР о необходимости распространения положений гла-

вы Устава, посвященной принудительным методам ООН, свидетельствовала скорее не о «политической близорукости», вызванной идеологическими противоречиями, а стремлением любым доступным способом вернуть контроль над подобным средством воздействия на конфликт.

В итоге борьбы, которая продолжалась около 10 лет, prerogative Совета Безопасности в учреждении операций по поддержанию мира были признаны в качестве основополагающего принципа концепции миротворческих операций.

Заключение

Миротворческая деятельность является одной из самых ярких и противоречивых страниц истории Организации Объединенных Наций. На основе положений Устава в обстановке биполярного противостояния эпохи «холодной войны» ООН разработала особый метод урегулирования международных конфликтов при участии международного военного персонала. Важнейшими элементами миротворческого механизма ООН стали наблюдательные миссии и операции по поддержанию мира. За 60 лет существования Организации были проведены более 50 операций по урегулированию региональных и внутригосударственных конфликтов. В ходе урегулирования конкретных конфликтов Организация разработала концепцию миротворческих операций.

На основании изучения корпуса источников удалось выделить основные этапы эволюции концепции миротворческой деятельности ООН в период с середины 1940-х – начала 1970-х гг. В основу выделения каждого этапа было положено наличие качественных изменений в миротворческой концепции, которая характеризует принципы, методы и систему организации подобной деятельности.

Первый этап (середина 1940-х – начало 1950-х гг.) стал периодом адаптации ООН к реалиям биполярной конфронтации. Противостояние сверхдержав блокировало деятельность Совета Безопасности. Из-за противоречий между СССР и США переговоры о создании вооруженных сил ООН в Военно-Штабном комитете зашли в тупик. Таким образом, Организация лишилась возможности проводить принудительные акции. Дальнейшее наращивание миротворческого потенциала ООН стало возможно в рамках системы мирных методов урегулирования конфликтов, предусмотренных гл. VI. Учреждение Организации ООН по наблюдению за перемирием на Ближнем Востоке в 1948 г. положило начало формированию административного и международно-правового механизма, который сделал возможным разработку качественно нового формата миротворческой деятельности – наблюдательных миссий. При проведении данных миссий невооруженные наблюдатели размещались в зоне конфликта вдоль линии разделения сторон, в их задачу входил мониторинг ситуации и расследование происшествий. Развертывание наблюдателей проходило с согласия враждующих сторон, что предопределило суть концепции миротворческих операций ООН как мирного, непринудительного метода, направленного на локализацию конфликта.

Второй этап охватывает период с 1956 – 1965 гг. Смягчение напряженности между СССР и США, расширение состава ООН стали предпосылкой активизации участия Организации в урегулировании международных кризисов. В ходе урегулирования Суэцкого кризиса Генеральный секретарь Д. Хаммаршельд разработал концепцию операций по поддержанию мира на основе интерпретации положений VI главы Устава ООН. Она предусматривала использование военного персонала под эгидой ООН для разделения вооруженных сил участников конфликта. Первоначально задача миротворческих сил состояла в обеспечении мирного вывода англо-французских войск из зоны канала, а затем

– в разъединении израильских и египетских сил. В ходе операций в Конго, Западном Ириане и на Кипре задачи, выполняемые миротворцами, усложнились. Помимо разъединения голубые каски осуществляли полицейские функции, оказывали гуманитарную помощь. Таким образом, ООН попыталась выработать целостный подход к урегулированию конфликтов, однако основная цель миротворческих сил состояла в «замораживании» конфликта и сохранении ситуации статус-кво.

Активизация миротворческой деятельности ООН в данный период привела к возникновению серьезных противоречий между странами-членами по вопросам учреждения и контроля над операциями. Их суть заключалась в определении степени политического контроля над миротворческими силами и в распределении полномочий между Советом Безопасности, Генеральной Ассамблеей и Генеральным секретарем в процессе их учреждения. Столкновение США и СССР в вопросе о политическом контроле над операциями по поддержанию мира долгое время блокировало возможность выработки согласованной позиции по другим важным аспектам: финансирования, равного географического представительства, а также организации системы планирования операций и подготовки персонала.

На третьем этапе (1965 – 1973 гг.) завершается оформление концепции миротворческих операций ООН. Учреждение Специального комитета Генеральной Ассамблеи по операциям по поддержанию мира способствовало началу широкого обсуждения основных принципов миротворческих операций. При учреждении мандата вторых Чрезвычайных вооруженных сил ООН на Ближнем Востоке в 1973 г. Совет Безопасности утвердил «формулу» распределения полномочий между органами ООН при учреждении операций по поддержанию мира. Согласно ей, Совет Безопасности определяет мандат миротворческих сил, а Генеральный секретарь сохраняет оперативный контроль над ними. Достижение компромисса стало возможно благодаря наработкам Специального комитета по операциям по поддержанию мира. Разрешение противоречий положило начало сотрудничеству СССР с ООН в сфере миротворчества. С 1973 г. в операциях по поддержанию мира стали участвовать представители стран советского блока. Таким образом, окончательно была признана легитимность миротворческих операций и созданы условия повышения их эффективности. Формат, окончательно разработанный в ходе учреждения ЧВС-2 в 1973 г. стал завершающим этапом в формировании концепции операций по поддержанию мира.

Проведенное на основании широкого круга источников исследование процесса становления концепции миротворческих операций ООН позволяет сделать вывод, что с момента учреждения первых наблюдательных миссий в конце 1940-х гг., их основные методы, принципы и механизмы прошли длительное, подчас, противоречивое развитие.

Исторически сложились две формы миротворческих операций: наблюдательные миссии и операции по поддержанию мира. Первая оформилась в конце 1940-х гг. Процесс оформления концепции операций по поддержанию мира занял длительный промежуток времени с середины 1950-х – до начала 1970-х гг. Формат операций по поддержанию мира напрямую не был преду-

смотрен в Уставе ООН. Эволюция концепции шла на основе интерпретации положений Устава, норм международного права и закрепления прецедентов, сложившихся на практике. Операции учреждались, как правило, на чрезвычайной, специальной основе, в большинстве случаев в период обострения конфликта. Только две операции – в Западном Ириане и на сирийско-израильской границе были развернуты после заключения между сторонами соглашения о перемирии.

Характеризуя роль и место миротворческих операций в истории международных отношений, необходимо отметить, что они представляли собой попытку ООН изолировать региональные конфликты от столкновения сверхдержав. Возникновение и развитие миротворческих операций было обусловлено необходимостью разработки в условиях «холодной войны» новых методов урегулирования региональных конфликтов. На протяжении всего периода времени операции являлись важным методом многосторонней дипломатии. Миротворческая деятельность свидетельствовала о том, что возможно достижение компромисса между сверхдержавами по поводу урегулирования конкретных кризисов. Однако при этом, миротворческие операции не являлись универсальным средством урегулирования, многие конфликты разрешались в рамках двухсторонней дипломатии, вне рамок ООН или с участием региональных организаций.

Вектор развития концепции миротворческих операций можно охарактеризовать следующим образом. На начальном этапе в условиях адаптации организации к реалиям послевоенного времени разрабатывается концепция наблюдения за перемирием как средство мирного урегулирования конфликта, предусмотренное в гл. VI Устава ООН. Исходя из этого, оформились основные принципы подобной деятельности: неприменение силы, непредвзятость, нейтральность. Уже на данном этапе сложился основной формат концепции миротворческих операций: не принудительные меры, направленных на смягчение и контролирование кризисной ситуации, предпринимаемые с согласия участников конфликта. В дальнейшем на основе опыта наблюдательных миссий, которые продолжают существовать как отдельная форма миротворческих операций и до сих пор, была разработана концепция операций по поддержанию мира.

Различие между наблюдением и поддержанием мира заключается в основном в функциях, выполняемых миротворцами и степени воздействия на конфликт. Наблюдатели не имеют права даже на ношение оружия, их главная задача состоит в контроле над соблюдением условий перемирия, сбором информации о нарушениях, осуществлении посреднических функций при обмене военнопленными и т.д. Деятельность наблюдательных миссий и сил по поддержанию мира основывается на общих принципах, составляющих основу миротворческой концепции ООН. К таким принципам можно отнести: согласие всех сторон конфликта на развертывание операции, нейтралитет, неприменение силы, принцип неучастия в подобных операциях контингентов из стран – постоянных членов Совета Безопасности ООН.

Наиболее четко данные принципы были сформулированы в ряде документов, подготовленных вторым Генеральным Секретарем ООН – Д. Хаммаршельдом в 1956 г. в период учреждения чрезвычайных вооруженных сил на

Ближнем Востоке и при обобщении миротворческой практики Организации в 1958 г. Процесс складывания международно-правового механизма и практическая реализация основных принципов миротворчества проходил в ходе проведения конкретных операций.

Операции по поддержанию мира, как правило, учреждались тогда, когда задача ООН состояла не только в обеспечении условий перемирия, но и вывода войск одной из сторон конфликта (например, Ближний Восток, Конго). Таким образом, миротворческие силы выполняли более сложные функции: разделения противоборствующих сторон, сохранения ситуации статус-кво, обеспечивая время для политического решения конфликта. Анализ важнейших миротворческих миссий показывает, что хотя после развертывания сил и стабилизации ситуации, ООН пыталась предпринимать меры, направленные на всеобъемлющее урегулирование конфликта – содействие политическому и экономическому восстановлению – наиболее успешными были операции, которые выполняли функции военного характера: разъединения и наблюдения.

Исследование нового блока источников и научной литературы позволило нам проследить основные факторы, повлиявшие на формирование главных принципов миротворчества, а также особенности процесса складывания концепции поддержания мира. Несомненно, что идея поддержания мира силами ООН – «продукт» и следствие «холодной войны». Миротворческие операции не могли урегулировать противоречия между СССР и США, однако они давали возможность изолировать конфликты, для того, чтобы не создавать новых очагов напряженности. Складывание миротворческой концепции происходило в результате борьбы различных политических сил внутри Организации, по поводу учреждения той или иной операции как способа урегулирования конкретной кризисной ситуации. Дискуссия по поводу принципов учреждения, контроля и финансирования стала одним из важнейших факторов, повлиявших на складывание концепции.

Активную роль в формировании концепции играл, наряду с государствами-членами, аппарат ООН, в частности Секретариат. Особое воздействие на ее теоретическое и практическое становление оказали второй Генеральный секретарь ООН Д. Хаммаршельд и высокопоставленный работник Секретариата Р. Банч. Секретариат ООН проводил политику в этом вопросе таким образом, чтобы с одной стороны сохранить определенную степень независимости, с другой – сформулировать условия мандатов таким образом, чтобы государства-члены не рассматривали миротворческие войска как угрозу своему суверенитету. Секретариат никогда не стремился превратить миротворческие контингенты в постоянные войска ООН.

Немаловажным фактором, воздействовавшим на процесс формирования концепции, стало увеличение количества членов организации, что изменило баланс сил в Генеральной Ассамблее. Именно борьба за влияние над странами «афро-азиатского блока» стала содержанием истории ООН в 60-х гг., периода наибольшей миротворческой активности Организации.

Можно выделить несколько отличительных черт процесса складывания концепции операций по поддержанию мира.

Во-первых, становление основных принципов концепции миротворчества проходило в условиях острой политической и идеологической борьбы эпохи «холодной войны».

Во-вторых, концепция была не результатом последовательного, перспективного планирования и разработки, она складывалась по принципу реально возможного. Соответственно сама концепция не отложилась в четко организованном, систематизированном корпусе источников. Сведения о ней содержатся в различных документах: резолюциях Совета Безопасности, Генеральной Ассамблеи, докладах Генерального секретаря. Все попытки «кодифицирования», придания концепции последовательной, юридически выверенной формы, оказались безуспешными. Данная особенность давала пространство для маневра и интерпретации, что создавало возможность Секретариату проводить гибкую политику в изменяющихся условиях международного конфликта.

В-третьих, сложилось несколько групп государств-членов, каждая из которых, отстаивала различные, зачастую взаимоисключающие позиции по проблеме развития миротворческих операций ООН. Условно можно выделить следующие группы стран, непосредственно вовлеченных в этот процесс: «западные страны» – США, Великобритания; «советский блок» – СССР и страны Восточной Европы; «т.н. средние державы» – Скандинавские страны и Канада, а также страны «афро-азиатского блока» – Индия, Пакистан, Гана и др. Динамика взаимоотношений этих групп была различна на различных этапах развития концепции.

Страны «западного блока», в особенности США, оказывали серьезное воздействие на процесс становления концепции миротворческих операций ООН. Соединенные Штаты последовательно проводили курс, направленный на политическую, военную и экономическую поддержку миротворческой деятельности ООН. США были заинтересованы в использовании ООН в качестве инструмента, обеспечивавшего определенный контроль над процессами деколонизации, сдерживающий влияние СССР в зонах региональных конфликтов. Это было связано с рядом факторов: стремление США использовать ООН для реализации национальных интересов, близость установок американской идеологии и основных принципов Устава, постоянный интерес к ООН со стороны влиятельных неправительственных организаций и поддержка миротворческих усилий организации общественным мнением.

Советский Союз официально до 1973 г. в полной мере не признавал легитимность концепции операций по поддержанию мира, расценивая такие действия как «антиуставные». Настойчивое стремление добиться реализации системы коллективной безопасности ООН, предусмотренной в гл. VII Устава было обусловлено желанием СССР вернуть контроль над процессом выработки мандата операций по поддержанию мира. Операции по поддержанию мира не рассматривались СССР в качестве эффективного средства реализации внешнеполитических интересов.

Позиция т.н. «средних держав», активно поддерживавших операции по поддержанию мира, была обусловлена стремлением поддержать авторитет и доверие к ООН как международному институту, а также стремлением поддер-

жать усилия своих партнеров по НАТО в области контроля над конфликтами и сдерживания влияния СССР по всему миру. Канада и Скандинавские страны являлись не только активными сторонниками повышения эффективности ООН, но и постоянными участниками операций. Одним из важнейших направлений внешней политики этих стран являлась поддержка ООН в сфере миротворческих операций.

Позиция «афро-азиатских» стран на протяжении всего периода времени была неоднозначной и изменялась в зависимости от политической конъюнктуры. С 1960 г., получив большинство в Ассамблее, данная группа попыталась проводить более независимую политику, в том числе, поддерживая инициативы Секретариата в области операций по поддержанию мира. Отношение к миротворчеству было неоднозначным, с одной стороны развитие миротворческого потенциала открывало новые возможности для урегулирования многочисленных конфликтов. С другой стороны страны третьего мира опасались, что данные методы могут быть использованы странами-постоянными членами Совета Безопасности как средство проведения колониальной политики.

В-четвертых, активную роль в разработке концепции играл Секретариат ООН. В большинстве случаев, важнейшие решения по вопросу о миротворческих операциях принимались не в ходе открытого обсуждения, а входе неформальных консультаций с представителями постоянных членов Совета Безопасности и государств-членов, предоставляющих контингенты. Работа Специального комитета по операциям по поддержанию мира в рамках Генеральной Ассамблеи способствовала широкому обсуждению всего комплекса проблем, связанных с миротворческими операциями, что способствовало достижению компромиссного решения в ходе работы Совета Безопасности при урегулировании ближневосточного кризиса в 1973 г.

Большое значение при характеристике миротворческих операций имеет вопрос об эффективности данного метода урегулирования конфликтов. Известно, что причиной любого конфликта, в том числе и международного, является столкновение противоположных интересов. Очевидно, что операции по поддержанию мира – только шаг в сторону всеобъемлющему урегулированию. Цель и наблюдателей, и миротворческих сил, состояла в том, чтобы не допустить применения сторонами насильственных мер, создавая, таким образом, предпосылки к урегулированию. Кроме того, миротворцы служат источником достоверной и беспристрастной информации о ситуации в зоне конфликта. Присутствие «голубых касок» гарантировало соблюдение договоренностей всеми сторонами. Статус персонала ООН позволял миротворцам выступать в качестве беспристрастных посредников и незаинтересованной стороны.

Таким образом, развертывание наблюдательных миссий и сил по поддержанию мира, прежде всего, сдерживало стремление сторон навязать насильственными методами свое решение конфликта, и заставляло искать другие пути решения проблемы. Следовательно, отсутствие стремления у участников конфликта сотрудничать с миротворцами в полной мере приводит к тому, что операция превращается в «контролируемую тупиковую ситуацию». В таком случае миротворцы поддерживают ситуацию статус-кво, зачастую не выгодную для

каждой из сторон конфликта. Ярким примером являются операции ООН на Ближнем Востоке и на Кипре.

Несомненно, что эффективность миротворческих операций, исходя из всего вышеизложенного, определить очень сложно. Возможно провести сравнение по двум показателям. Первый – эффективность в прекращении вооруженных действий, второй – действенность в урегулировании конфликта. Приведенный в книге анализ конфликтов показывает, что большинство операций были эффективны только в предотвращении вооруженных действий. Действенность второго фактора была напрямую связана с наличием предварительных договоренностей между сторонами и сотрудничеством между миротворцами и сторонами конфликта. Таким образом, очевидно, что согласие, как великих держав, так и участников конфликта, является важнейшей предпосылкой успешной миротворческой операции.

Принципы нейтральности, согласия сторон и неприменения силы, на которых базировались операции по поддержанию мира, несомненно, актуальны сегодня, особенно в свете активного использования односторонних принудительных мер в последнее десятилетие.

Опыт 90-х гг. годов XX в. показывает, что попытка подменить механизмы ООН региональными организациями, активное применение принудительных акций в обход Устава ООН при проведении миротворческих операций не продуктивны. Окончание «холодной войны» и появление новых угроз, в том числе международного терроризма, свидетельствует о необходимости укрепления роли ООН и Совета Безопасности в поддержании международного мира и безопасности. При наличии доброй воли, механизмы ООН приобретают непреходящее значение и сохраняют потенциал внутреннего развития.

Список сокращений

АВП РФ	Архив внешней политики Российской Федерации
ВСООНК	Вооруженные силы ООН по поддержанию мира на Кипре
ВШК	Военно-Штабной Комитет
ГВНООНИП	Группа военных наблюдателей ООН в Индии и Пакистане
ГООННЛ	Группа ООН по наблюдению в Ливане
НАТО	Организация Североатлантического Договора
ОНВУП	Орган ООН по наблюдению за выполнением перемирием
ОНУК	Операция ООН в Конго
ООН	Организация Объединенных Наций
СБОУН	Силы безопасности ООН в Западной Новой Гвинее (Западном Ириане)
СООНР	Силы ООН по наблюдению за разъединением
ЧВС-1	Первые чрезвычайные вооруженные силы ООН на Ближнем Востоке
ЧВС-2	Вторые чрезвычайные вооруженные силы ООН на Ближнем Востоке
A.	Assembly (индекс, обозначающий документы Генеральной Ассамблеи ООН)
DAG	Departmental Archival Group (ведомственная архивная группа)
GAOR	General Assembly Official Records (Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи ООН)
RES	Resolution (резолюция)
S.	Security Council (индекс, обозначающий документы Совета Безопасности ООН)
SCOR	Security Council Official Records (Официальные отчеты Совета Безопасности)
UN Archives	United Nations Archives (Архив ООН)

БИБЛИОГРАФИЯ

Источники

Архивы

1. Архив внешней политики Российской Федерации (АВП РФ).

Фонд. 433: Отдел Министерства Иностранных дел СССР по делам международных организаций;

Фонд. 434: Постоянное представительство СССР при ООН.

2. United Nations Archives. Архив ООН (г. Нью-Йорк, США).

United Nations Archives, Records of the Executive Office of the Secretary-General 1945-1987 (DAG-1/1) [includes Chef de Cabinet and Executive Assistant].

United Nations Archives, Records of Secretary-General U Thant, 1961-1971 (DAG-1/5.2).

United Nations Archives, Records of Secretary-General Waldheim, 1945-1981 (DAG-1/5.3).

United Nations Archives, Records of the Department for Special Political Affairs, 1945-1986 (DAG-1/2).

United Nations Archives, Missions and Commissions, 1945-1986 (DAG-13).

United Nations Archives, Records of United Nations Emergency Force - I, 1957-1967 (DAG-13/2).

United Nations Archives, Records of United Nations Emergency Force - II, 1973-1978 (DAG-13/14).

United Nations Archives, Records of Field Operation Division, 1949-1984 (DAG - 22).

3. Cordier Collection. Rare Book and Manuscript Library (Columbia University).

4. United Nations Oral History Project (UN Studies at Yale (Yale University)).

Официальные документы ООН

1. Объединенные Нации. Совет Безопасности. Официальные отчеты. Год первый – двадцать седьмой. Заседания. Нью-Йорк: Департамент общественной информации ООН, 1947-1974.
2. Объединенные Наций Совет Безопасности. Официальные отчеты. Год первый – двадцать седьмой. Дополнения. Нью-Йорк: Департамент общественной информации ООН, 1947-1974.
3. Объединенные Нации. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Сессия I-XXIX. Пленарные заседания. Объединенные Нации. Нью-Йорк: Департамент общественной информации ООН, 1947-1974.
4. Объединенные Нации. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Сессии 1-29. Пленарные заседания. Приложения. Нью-Йорк: Департамент общественной информации ООН, 1947-1974.
5. Объединенные Нации. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Сессии 1-29. Специальный политический комитет Краткие отчеты засе-

- даний. Нью-Йорк: Департамент общественной информации ООН, 1947-1974.
6. Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей. Официальные отчеты на I-XXIX сессии. Нью-Йорк: Департамент общественной информации ООН, 1947-1974.
 7. Draft Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations to the General Assembly at its fifth Special Session. N.Y.: UN Department of Public Information, 1967. 58 p.
 8. Facilities, Services and Personnel which member States might provide in accordance with charter of the United Nations for United Nations Peacekeeping Operations: A Canadian Commentary Submitted as a Contribution to the Study Authorized by Resolution 2308 (XXII). N.Y.: UN Department of Public Information, 1968. p. 58.
 9. Memorandum concerning the Swedish stand-by Force for the service with the United Nations. N.Y.: UN Department of Public Information, 1968. 22 p.
 10. Memorandum concerning the Danish stand-by Force for the service with the United Nations. N.Y.: UN Department of Public Information, 1968. 7 p.
 11. Memorandum preparations made by Finland for effective participation in United Nations peacekeeping activities. N.Y.: UN Department of Public Information, 1968. 7 p.
 12. Memorandum concerning the Netherlands stand-by Force for United Nations peacekeeping operations. N.Y.: UN Department of Public Information, 1968. 18 p.
 13. Memorandum on the participation of Australia in peacekeeping operations of the United Nations. N.Y.: UN Department of Public Information, 1968. 17 p.
 14. Special Committee on Peacekeeping Operations, Working Group. Summary Record of the First – Seventh Meetings. N.Y.: UN Department of Public Information, 1966-1969.
 15. Special Committee on Peacekeeping Operations, Summary Record of the First - Sixty Sixth Meetings. N.Y.: UN Department of Public Information, 1965-1976.
 16. Study on matters related to personnel, services and facilities which Member-States might provide in accordance with Charter of the United Nations for United Nations peacekeeping operations. N.Y.: UN Department of Public Information, 1968. 12 p.
 17. United Nations peace-keeping organization: peacekeeping operations. N.Y.: UN Department of Public Information, 1968. 13 p.

Сборники документов и хрестоматии.

1. Брежнев Л.И. Ленинским курсом. Речи и статьи. Т.6. М.: Политиздат, 1978. 476 с.
2. Брежнев Л.И. О внешней политике КПСС и Советского государства. Речи и статьи. М.: Политиздат, 1973. 559 с.

3. Внешняя политика СССР и международные отношения. Сб. документов. 1961. М.: ИМО, 1962. 537 с.
4. Внешняя политика СССР и международные отношения. Сб. документов. 1963. М.: Международные отношения, 1964. 462 с.
5. Внешняя политика СССР и международные отношения. Сб. документов. 1964. М.: Международные отношения, 1965. 381 с.
6. Внешняя политика СССР и международные отношения. Сб. документов. 1966. М.: Международные отношения, 1967. 334 с.
7. Внешняя политика СССР и международные отношения. Сб. документов. 1973. М.: Международные отношения, 1974. 184 с.
8. Громыко А.А. Во имя торжества ленинской внешней политики. Избр. Речи и статьи. М.: Политиздат, 1978. 559 с.
9. Документальная история арабо-израильского конфликта. Хрестоматия. Н. Новгород: Изд-во ННГУ, 1991. 177 с.
10. Империалистическая агрессия против Республики Конго и позиция Советского Союза. Основные документы. Т.1-2. М.: МИД СССР, 1961.
11. ООН: сборник документов. М.: Наука, 1981. 230 с.
12. Сборник важнейших решений ООН и ОАЕ по вопросам ликвидации колониальных и расистских режимов в Африке. Т.1-2. М.: МИД СССР, 1972.
13. Советский Союз на международных конференциях периода Великой Отечественной войны 1941-1945 гг.: Сб. документов. Т. 1. М.: Политиздат, 1978. 422 с.
14. Советский Союз на международных конференциях периода Великой Отечественной войны 1941-1945 гг.: Сб. документов. Т. 2. М.: Политиздат, 1978. 531 с.
15. Советский Союз на международных конференциях периода Великой Отечественной войны 1941-1945 гг.: Сб. документов. Т. 3. М.: Политиздат, 1984. 275 с.
16. Советский Союз на международных конференциях периода Великой Отечественной войны 1941-1945 гг.: Сб. документов. Т. 4. М.: Политиздат, 1979. 326 с.
17. Советский Союз на международных конференциях периода Великой Отечественной войны 1941-1945 гг.: Сб. документов. Т. 5. М.: Политиздат, 1980. 710 с.
18. СССР и ближневосточное урегулирование, Документы и материалы. (1967-1980). М.: Политиздат, 1989. 511 с.
19. СССР и арабские страны, 1950-1960 гг. Документы и материалы. М.: Международные отношения, 1961. 855 с.
20. СССР и страны Африки, 1946-1962. Документы и материалы. Т.1. 1946-сент. 1960. М.: Международные отношения, 1963. 733 с.
21. Организация Объединенных Наций: сегодня и завтра/ заявления и доклады Генерального Секретаря ООН/ М.: «Международные отношения», 1988. 416 с.

22. Сто сорок бесед с Молотовым: Из дневника Ф. Чуева. М.: Терра, 1991. 623 с.
23. Хрущев Н.С. К победе разума над силами войны. М.: Политиздат, 1964. 452 с.
24. Хрущев Н.С. Коммунизм – мир и счастье народов. Т.1. янв.-сент. 1961, М.: Политиздат, 407 с.
25. Хрущев Н.С. Коммунизм – мир и счастье народов. Т.2. окт.-дек. 1961, М.: Политиздат, 368 с.
26. Basic Documents on United Nations and Related Peacekeeping Forces/ed. Robert C.R. Siekmann. Hague: Nijhoff, 1989. 432 p.
27. Eightieth Congress, First Session and the United Nations. Department of State Bulletin October 26 and November 2, 1947, Washington: United States Government Printing Office, 1947. 18 p.
28. Foreign Relations of the United States. 1946. Vol. 1. General: the United Nations. Washington: United States Government Printing Office, 1972. 1544 p.
29. Foreign Relations of the United States. 1947. Vol.1. General: the United Nations. Washington: United States Government Printing Office, 1973. 1096 p.
30. Foreign Relations of the United States. 1948. Vol.1. Part.2. General: the United Nations. Washington: United States Government Printing Office, 1976. 509 p.
31. Foreign Relations of the United States. 1949. Vol.2. The United Nations; the Western Hemisphere. Washington: United States Government Printing Office, 1976. 827 p.
32. Foreign Relations of the United States. 1950. Vol. 2. The United Nations; the Western Hemisphere. Washington: United States Government Printing Office, 1977. 1088 p.
33. Foreign Relations of the United States. 1951. Vol. 2. The United Nations; the Western Hemisphere. Washington: United States Government Printing Office, 1979. 1720 p.
34. Foreign Relations of the United States. 1952-1954. Vol. 3. The United Nations Affairs. Washington: United States Government Printing Office, 1979. 1629 p.
35. Foreign Policy of United States. 1955-1957. Vol. XI. The United Nations and General International Matters. Washington: United States Government Printing Office, 1988. 1298 p.
36. Foreign Relations of the United States. 1955-1957. Vol. XVII. Suez Crisis. July 26 – December 31, 1956. Washington: United States Government Printing Office, 1990. 1387 p.
37. Foreign Policy of United States. 1958-1960. Vol. XI. The United Nations and General International Matters. Washington: United States Government Printing Office, 1991. 1087 p.
38. From Collective Security to Preventive Diplomacy. Readings in International Organization and the Maintenance of Peace/ ed. by J. Larus. N.Y.; L.: John Wiley & Sons, 1965. 556 p.
39. Hearings before the Subcommittee on International Organizations and Movements of the Committee on Foreign Affairs. House of Representatives. Eighty

- Fifth Congress second Session on H.Res 367 and H.Con.Res. 373 July 24 - 25, 1958. Washington: United States Government Printing Office, 1958. 102 p.
- 40.Higgins R. United Nations Peacekeeping. Documents and Commentary. Vol. 1. Middle East. L.: Oxford University Press, 1969. 969 p.
- 41.Higgins R. United Nations Peacekeeping. Documents and Commentary. Vol. 2. Asia. L.: Oxford University Press, 1970. 597 p.
- 42.Higgins R. United Nations Peacekeeping. Documents and Commentary. Vol. 3. Africa. L.: Oxford University Press, 1980. 679 p.
- 43.International Instruments of the United Nations. A Compilation of Agreements, Charters, Conventions, Declarations, Principles, Proclamations, Protocols, Treaties Adopted by the General Assembly of the United Nations, 1945-1995. N.Y.: UN, 1997. 461
- 44.Organizing the UN, series of Articles from Department of State Bulletin. Washington: United States Government Printing Office, 1946. 25 p.
- 45.Public Papers of the Secretary-General of the United Nations. Vol. 1. Trugve Lie. (1946-1953) N.Y.; L.: Columbia University Press, 1969. 645 p.
- 46.Public Papers of the Secretary-General of the United Nations. Vol. 3. Dag Hammarskjold. (1956-1957) N.Y.; L.: Columbia University Press, 1973. 729 p.
- 47.Public Papers of the Secretary-General of the United Nations. Vol. 4. Dag Hammarskjold. (1958-1960) N.Y.; L.: Columbia University Press, 1974. 659 p.
- 48.Public Papers of the Secretary-General of the United Nations. Vol. 5. Dag Hammarskjold. (1960-1961) N.Y.; L.: Columbia University Press, 1975. 592 p.
- 49.Public Papers of the Secretary-General of the United Nations. Vol. 6. U Thant. (1961-1964) N.Y.; L.: Columbia University Press, 1976. 708 p.
- 50.Public Papers of the Secretary-General of the United Nations. Vol. 7. U Thant. (1965-1967) N.Y.; L.: Columbia University Press, 1976. 633 p.
- 51.Public Papers of United Nations Secretary-General. Vol.1. Boutros Boutros-Ghali/ ed. by Charles Hill. New Haven; L.: Yale University Press, 2003. 702 p.
- 52.Public Papers of United Nations Secretary-General. Vol. 2. Boutros Boutros-Ghali/ ed. by Charles Hill. New Haven; L.: Yale University Press, 2003. 743 p.
- 53.Reiff H. Transition from League of Nations to United Nations. Department of State Bulletin April 28 and May 5, 1946, Washington: United States Government Printing Office, 1946. 18 p.
- 54.Resolutions and Statesments of the United Nations Security Council (1946-1992). A Thematic Guide, 2nd ed./ ed. by K. Wellens. Dordrecht; Boston; L.: Martinus Nijhof Publishers, 1993. 963 p.
- 55.The Diaries of Edward R. Stettinius, Jr. 1943-1946/ ed. by T. Capbell, G. Her-ring. N.Y.: New Viewpoints, 1975. 544 p.
- 56.United Nations Financial Situation. Report of hon. Dante B. Fascell. Subcommittee on International Organizations and Movements of the Committee on Foreign Affairs Houses of Representatives. March 20 and 19 April 1966. Washington: United States Government Printing Office, 1966. 139 p.
- 57.United Nations Financial Situation. Subcommittee on International Organizations and Movements of the Committee on Foreign Affairs Houses of Repre-

- sentatives. March 29 and 19 April 1966 Washington: United States Government Printing Office, 1966. 91 p.
58. United Nations Peacekeeping. Hearings before Subcommittee of the Committee on Foreign Relations United States Senate Ninetieth Congress. Second Session on S. Con. Res. 47 Relative to the Establishment of a UN Peacekeeping Force. May 1 and 2, 1968. US Washington: United States Government Printing Office, 1968. 186 p.
59. United States Congress. House of Representatives. Committee on Foreign Affairs. The Cost of World Peacekeeping: Report by B. O'Hara and P.H.B. Frelinghaysen, members of the U.S. Delegation to the 20th session of the United Nations General Assembly, September 21 to December 21, 1965, pursuant to H.Res. 84. Washington: United States Government Printing Office, 1966. 188 p.
60. United States Congress. House of Representatives. Committee on Foreign Affairs. The United Nations Peacekeeping Dilemma. Report by Senator C. P. Case, member of the U.S. Delegation to the 21st session of the United Nations General Assembly, April, 1967. Washington: United States Government Printing Office, 1967. 32 p.
61. United States Department of State. Post-War Foreign Policy Preparation 1939-1945, Washington: United States Government Printing Office, 1949. 726 p.

Мемуары

1. Бутрос Гали Б. Непокоренная Организация Объединенных Наций. История отношений между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами Америки. М.: Изд. Дом XXI век – Согласие, 2000. 493 с.
2. Вальдхайм К. Единственная в мире должность. М.: Прогресс, 1980. 189 с.
3. Громыко А.А. Памятное. Т. 1-2. М.: Издательство политической литературы, 1988. 476 с.
4. Добрынин А.Ф. Сугубо доверительно. Посол в Вашингтоне при шести президентах США (1962-1986). М.: Автор, 1996. 688 с.
5. Дубинин Ю.В. Время перемен. Записки посла в США. М.: АВИАРУС-XXI, 2003. 464 с.
6. Корниенко Г. К. Холодная война. Свидетельство ее участника. М.: Олма-Пресс, 2001. 415 с.
7. Примаков Е. М. Годы в большой политике. М.: Коллекция "Совершенно секретно", 1999. 448 с.
8. Трояновский О.А. Через годы и расстояния. М.: Вагриус, 1997. 381 с.
9. Федоренко Н.Т. Дипломатические записки. М.: Советский писатель, 1972. 278 с.
10. Черчилль У.С. Вторая мировая война : в 6 т. Т.6. Триумф и трагедия. М.: 1998 . 400 с.
11. Хрущев Н.С. Воспоминания. Избранные фрагменты. М.: Вагриус, 1997. 509 с.
12. Horn, Carl von. Soldiering for Peace. L.: Cassell, 1966. 372 p.

13. Lie T. In the Course of Peace. Seven Years with the United Nations. N.Y.: Macmillan, 1954. 473 p.
14. Mike. The Memoirs of the Right Honorable Lester B. Pearson. Vol. 2. 1948-1957 / ed. by J. Munro and A. Inglis. Toronto: University Toronto Press, 1975. 344 p.
15. Mike. The Memoirs of the Right Honorable Lester B. Pearson. Vol. 3. 1957-1968 / ed. by J. Munro and A. Inglis. Toronto: University Toronto Press, 1975. 338 p.
16. Rikhye I.J. Military Advisor to the Secretary-General. UN Peacekeeping and the Congo Crisis. N.Y.: St.Martin's Press, 1993. 339 p.
17. Rikhye I.J. Trumpets and Tumults. The Memoirs of a Peacekeeper. New Delhi: Manohar, 2002. 266 p.
18. Romulo C. Forty years: a Third World Soldier at the UN. L.: Greenwood, 1986. 220 p.
19. Shevchenko A. Breaking with Moscow. N.Y.: Knopf, 1985. 378 p.
20. Stevenson Adlai E. Looking Outward: Years of Crisis at the United Nations. N.Y.: Harper and Raw, 1963. 295 p.
21. Thunt U. View From the UN. N.Y.: Doubleday and Company, 1978. 497 p.
22. Urqhart B. A Life in Peace and War. N.Y.: Harper and Raw, 1987. 390 p.

Литература

Исследования

1. Актуальные проблемы деятельности международных организаций. М.: Наука, 1982. 351 с.
2. Андреева И.С. Проблема мира в западноевропейской философии. М.: Мысль, 1975. 345 с.
3. Анисимов Л. Н. Проблема Кипра: исторические и международно-правовые аспекты. М.: Международные отношения, 1986. 184 с.
4. Аннан К. Проблема вмешательства. Выступления Генерального секретаря ООН. Нью-Йорк: Департамент общественной информации, 1999. 219 с.
5. Ануфриева Л. П. Бекашев К. А., Волосов М. Е., Дмитриева Г. К., Мелков Г. М.: Моисеев Е. Г., Панов В. П., Стародубцев Г. С., Филимонова М. В. Международное публичное право М.: Проспект – Н, 1999. 636 с.
6. Арцибасов И. Н. Ашавский Е. М.: Игнатенко Г. В., Крылов Н. Б., Лукашук И. И., Морозов Г. И., Решетов Ю. А., Федоров В. Н., Шибеева Е. А., Тузмухамедов Р. А. Курс международного права. - Т. 6. М.: Наука, 1992. 312 с.
7. Арцибасов И.Н., Егоров С.А. Вооруженный конфликт: право, политика, дипломатия. М.: Международные отношения, 1989. 248 с.
8. Беляев И. П. Египет: время президента Насера. М.: Мысль, 1974. 399 с.
9. Борьба СССР в ООН за мир, безопасность и сотрудничество, 1945-1985. М.: Прогресс, 1986. 382 с.
10. Вахрушев В.В. Неоколониализм и международные организации. М.: Международные отношения, 1968. 221 с.

11. Винокуров Ю.Н., Орлова А.С., Субботин В.А. История Заира в новое и новейшее время. М.: Наука, 1982. 304 с.
12. Внешняя политика и дипломатия социалистических стран. М.: Международные отношения, 1981. 256 с.
13. Внешняя политика капиталистических стран. М.: Международные отношения, 1983. 270 с.
14. Внешняя политика Советского Союза. Актуальные проблемы. М.: Международные отношения, 1967. 286 с.
15. Война в Корее, 1950-1953. СПб: Изд-во Полигон, 2000. 928 с.
16. Воробьев И. Миротворческие операции// Военная мысль. 1994. № 5. С. 40-48.
17. Вторая мировая война. Актуальные проблемы. М.: Наука, 1995. 368 с.
18. Гаджиев К. С. Введение в геополитику. М.: Логос, 2000. 312 с.
19. Гришаева Л.Е. Деятельность СССР в Организации Объединенных Наций. Ч.1. М.: Изд-во МГУ, 1991. 86 с.
20. Гришаева Л.Е. Деятельность СССР в Организации Объединенных Наций. Ч.2. М.: Изд-во МГУ, 1991. 133 с.
21. Деятельность ООН по поддержанию мира. М.: Права человека, 1997. 90 с.
22. Дмитриев Т.Д. Американская дипломатия в ООН. М.: Международные отношения, 1977. 239 с.
23. Доронина Н. И. Международные конфликты. О буржуазных теориях конфликтов. М.: Международные отношения, 1981. 179 с.
24. Егорова Н. И. Иранский кризис 1945 – 1946: по рассекреченным архивным документам// Новая и новейшая история. 1994. № 3. С. 33-54.
25. Ермолаев М. М. Операции ООН по поддержанию мира: порядок организации, проведения и обеспечения. Уч. пособие. М.: ВФЭФИП, 1994. 210 с.
26. Журкин В.В. США и международно-политические кризисы. М.: Наука, 1975. 324 с.
27. Иванов И.С. Внешняя политика Россия и мир: Статьи и выступления. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2002. 416 с.
28. Иванов И.С. Новая российская дипломатия. Десять лет внешней политики страны. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2001. 382 с.
29. Илюхина Р. М. Лига наций 1919-1934. М.: Наука, 1982. 357 с.
30. История внешней политики СССР. 1917 - 1985. Т.2 (1945-1985). М.: Наука, 1986. 691 с.
31. История дипломатии. Т. 5, кн. 2/под ред.: А. А. Громыко, И. Н. Земскова, В. А. Зорина, В. С. Семенова, С. Л. Тихвинского. 2-е изд. М.: Политиздат, 1979. 766 с.
32. Калинин С. Ф. Операции ООН по поддержанию мира// Советское государство и право. 1974. № 7. С. 92-99.
33. Кальвокресси П. Мировая политика после 1945 г. Кн. 1. М.: Международные отношения, 2000. 587 с.
34. Кальвокресси П. Мировая политика после 1945 г. Кн. 2. М.: Международные отношения, 2000. 461 с.
35. Капто А.С. От культуры войны в Культуре Мира. М.: Республика, 2002.

36. Козырев А. В. Мы и мир в зеркале ООН М.: Международные отношения, 1991. 173 с.
37. Козырев О.В. Организация Объединенных Наций: достижения и трудности// Вопросы истории. 1986. № 5. С. 11-23.
38. Колобов О. А. Балуев Д. Г., Кабешев Д. В., Рыхтик М. И., Хохлышева О. О. Запад: новые измерения национальной и международной безопасности. Н. Новгород: Изд-во Нижегород. ун-та, 1997. 346 с.
39. Кортунов А.В. Россия и реформа ООН. М.: Издательство Российского научного фонда, 1995. 111 с.
40. Кочеткова Т.Ю. Вопросы создания ООН и советская дипломатия// Отечественная история. 1995. № 1. С. 21-34.
41. Кривчикова Э.С. Вооруженные силы ООН (международно-правовые вопросы) М.: Международные отношения, 1965. 390 с.
42. Крылов С.В. История создания ООН. Разработка текста Устава ООН (1944 - 1945). М.: Изд-во Института Международных отношений, 1960. 342 с.
43. Куклина И.Н. ООН и проблема южно-африканского региона. М.: Наука, 1989. 321 с.
44. Лебедева М.М. Политическое урегулирование конфликтов: Учебное пособие. М.: Аспект Пресс, 1999. 271 с.
45. Листопадов Н. А. У Тан// Вопросы истории. 1998. N 6. С. 87-103.
46. Лукашук И. И. Международное право. Особенная часть. М.: Бек, 1997. 392.
47. Медведко Л.И. К востоку от Суэца. М.: Политиздат, 1980. 366 с.
48. Международные конфликты современности. М.: Наука, 1983. 406 с.
49. Международные организации ООН: Справочник/Сост. А. А. Титоренко; М.: Междунар. отношения, 1990. 192 с.
50. Международные отношения и борьба идей/ под ред. Лебедева Н.И., Драчева Н.П., Неняшинского В.Б. М.: Политиздат, 1981. 287 с.
51. Морозов Г. И. ООН на рубеже XXI века. (Кризис миротворчества ООН). М.: Институт Европы РАН, 1999. 95 с.
52. Морозов Г.И. Организация Объединенных Наций. М. Международные отношения, 1962. 312 с.
53. Мы, народы Объединенных Наций... М.: Международные отношения, 1995. 287 с.
54. Нешатаева Т. Н. Международные организации и право. Новые тенденции в международно-правовом регулировании. 2-е изд. М.: Дело, 1999. 271 с.
55. Никитин А. И. Миротворческие операции: концепции и практика. М.: Моск. обществ. науч. фонд: Издат. центр науч. и учеб. программ, 2000. 188 с.
56. ООН и поддержание международного мира/ под ред. Р. М. Тимирбаева. М.: Международные отношения, 1973. 184 с.
57. ООН и современные международные отношения. М.: Наука, 1986. 286 с.
58. ООН как инструмент по поддержанию и укреплению мира: Международно-правовые проблемы М.: Международные отношения, 1980. 216 с.
59. ООН: итоги, тенденции, перспективы. (К 25-летию ООН). М.: Международные отношения, 1970. 544 с.

60. Организация Объединенных наций в наши дни: К 40-летию ООН М.: Новости, 1985. 126 с.
61. Организация Объединенных Наций: Основные факты М.: Весь мир, 2000. 129 с.
62. Панцирев Ю.С. Укрепление всеобщего мира и ООН в 70-е гг. XX в. М. Международные отношения, 1989. 198 с.
63. Поздняков Э.А. Внешнеполитическая деятельность и межгосударственные отношения. М.: Наука, 1986. 187 с.
64. Потехин А. В. Беттяр И. А. Общественное мнение США и создание ООН. Киев: Наукова думка, 1993. 127 с.
65. Примаков Е. М. История одного сговора: (Ближневосточная политика США в 70-е-начале 80-х годов) М.: Политиздат, 1985.
66. Прокуронова С. С. Организация Объединенных Наций. СПб.: Изд-во Михалова, 2000. 46 с.
67. Протопопов А. С. СССР, Лига Наций и ООН. М.: Мысль, 1968. 167 с.
68. Протопопов А. Советский Союз в Организации Объединенных Наций. Из истории борьбы СССР за мир и независимость народов. М.: Политиздат, 1957. 210 с.
69. Протопопов А.С. Советский Союз в ООН. Из истории борьбы СССР за мир и независимость народов (1945-1957 гг.) М., Политиздат, 1958. 212 с.
70. Пушмин Э.А. Мирные средства разрешения международных споров. Ярославль: ЯрГУ, 1981. 79 с.
71. Пядышев Б.Д. Нью-Йорк, осень 1960 г. Хрущев потрясает ООН// Международная жизнь. 2003. №12. С.115-131.
72. Рогинский В.В. Две беседы Сталина с Генеральным Секретарем ООН// Новая и новейшая история. 2001. №3. С.104-116.
73. Розалиев Ю.Н. Новая и новейшая история стран Азии и Африки. М.: Высшая школа, 1987. 349 с.
74. Российская дипломатия в портретах. М.: Международные отношения, 1992. 383 с.
75. Россия (СССР) в локальных войнах и конфликтах 2 половины XX в./ под ред. В.А. Золоторева. М.: Кучково поле, 2000. 576 с.
76. Россия и ООН: Информационно-статистический справочник: К 50-летию образования ООН. М.: Государственный комитет РФ по статистике; МИД РФ, 1995. 99 с.
77. Рошин А.А. Так начиналась ООН// Международная жизнь. 1997. № 7. С.125-133.
78. Русакова О.Ф. Философия и методология истории в XX веке: школы, проблемы, идеи. Екатеринбург: Изд-во Уро РАН, 2000. 354 с.
79. Санко А. Применение вооруженных сил ООН от имени ООН// Советское государство и право. 1968. № 6. С. 80-95.
80. Сафрончук В. Объединенные Нации, национальные интересы и локальные конфликты// Международная жизнь. 1995. №3. С. 96-104.
81. Семенов В. С. Некоторые проблемы использования вооруженных сил ООН// Советский ежегодник международного права, 1964-1965. С. 33-47.

82. Семенов В.С. Вооруженные силы ООН (практика применения) М.: Международные отношения, 1976. 179 с.
83. Сердюк Ю. Из истории операций по поддержанию мира// Власть. 2004. №4. С. 49-51.
84. Сердюк Ю. Миротворцы ООН в Азии и Африке//Азия и Африка сегодня. 2003. №10. С.34-36.
85. Славинский Б. И. Внешняя политика СССР на Дальнем Востоке, 1954-1986. М.: Международные отношения, 336 с.
86. Собакин В.К. Коллективная безопасности – гарантия мирного сосуществования. М.: ИМО, 1962. 518 с.
87. Советская внешняя политика ретроспективе (1917-1991) М.: Наука, 1993. 207 с.
88. Советская внешняя политика в годы «холодной войны», 1945-1985: Новое прочтение. М.: Международные отношения, 1995. 512 с.
89. Советский Союз в Организации Объединенных Наций. Т. 1. М.: Наука, 1965. 453 с.
90. Советский Союз в Организации Объединенных Наций. Т. 2. М.: Наука, 1965. 435 с.
91. Советский Союз и Организация Объединенных Наций, 1966-1970. М.: Наука, 1975. 535 с.
92. Советский Союз и Организация Объединенных Наций, 1971-1975. М.: Наука, 1981. 475 с.
93. Советский Союз и Организация Объединенных Наций. 1976-1980 гг. М.: Наука, 1989. 368 с.
94. Теория международных отношений на рубеже столетий под ред. К. Буса и С. Смита: пер. с англ./ Общ. ред. П. А. Цыганкова. М.: Гардарики, 2002. 362 с.
95. Тиунов О. И. Международное гуманитарное право. М.: Норма; Инфра-М, 1999. 514 с.
96. Утегенова Д. К. ООН и движение неприсоединения. М.: Наука, 1991. 186 с.
97. Федоров В.Н. ООН и проблемы войны и мира. М.: Международные отношения, 1988. 264 с.
98. Федоров В.Н. Совет Безопасности ООН. М.: Международные отношения 1965. 186 с.
99. Фельдман Д.М. Политология конфликта. М.: ИД Стратегия, 1998. 200 с.
100. Хазанов М.Е. ООН и Ближневосточный кризис. М.: Международные отношения, 1983. 176 с.
101. Хохлышева О.О. Действующее международное право и современный миротворческий процесс. Н. Новгород: Изд-во ННГУ, 2000. 138 с.
102. Хохлышева О.О. Международно-правовые проблемы силового миротворчества ООН и возможные варианты их решения Н. Новгород: Изд-во ННГУ, 2001. 123 с.
103. Цыганков П. А. Теория международных отношений: Учеб. пособие. М.: Гардарики, 2002. 592 с.
104. Черномордик Е. Я. Международные вооруженные силы. (К истории вопроса)// Советское государство и право. 1946ю № 5-6. С.57-65.

105. Чолганская В.Л. Публикации ООН и ее специализированных учреждений: (Источниковедческий обзор за 1945-1975 гг.). М. Наука. 1983. 503 с.
106. Шарова А.Я. США и ООН: концепции и реальности (40-80-е годы) М.: Наука, 1991. 128 с.
107. Шервуд Р. Рузвельт и Гопкинс. Т.2 М.: Изд-во иностранной литературы, 1958. 677 с.
108. Шибаева Е. А. Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций М.: Изд-во МГУ, 1988. 192 с.
109. Шкунаев В.Г. Организация Объединенных Наций в современном мире. М.: Наука, 1976. 347 с.
110. Шрепpler X.-А. Международные организации: Справочник. М.: Международные отношения, 1995. - 320 с.
111. Эмин В. Г. Региональные конфликты и международные организации М.: Феникс, 1991. 73 с.
112. Allan J. H. Peacekeeping: Outspoken Observations by a Field Officer. Westport: Praeger, 1996. 200 p.
113. Allsebrook M. Prototypes of Peacemaking : the First Forty Years of the United Nations. Chicago: St. James Press, 1986. 160 p.
114. Amstutz M. R. International Conflict and Cooperation. An Introduction to world Politics. 2 ed. Boston: McGraw.-Hill Collage, 1999. 329 p.
115. Archer C. International Organizations. L.; N.Y.: Routledge, 1993. 205 p.
116. Armstrong D., Lloyd L., Redmond J. From Versailles to Maastricht. International Organisation in the Twentieth Century. N.Y.: St. Martin's Press, 1996. 321 p.
117. Bailey S. The General Assembly of the United Nations: a Study of Procedure and Practice. N. Y.: Praeger, 1960. 337 p.
118. Bailey. S. The United Nations: a Short Political Guide. L.: Macmillan Press, 1989. 214 p.
119. Barrata. J P. International Peacekeeping: History and Strengthening. Livingston: Center for U.N. Reform Education, 1989. 120 p.
120. Basic facts about the United Nations N.Y.: Department of Public Information, 1986. 189 p.
121. Berdal M. United Nations Peacekeeping at the Crossroads. The Challenges of Management and Institutional Reform. Oslo: Norwegian Institue for Defence Studies, 1993. 12 p.
122. Bingham J. U Thant: the Search for Peace. N.Y.: Alfred A. Knopf, 1966. 300 p.
123. Blue Helmets: The Review of United Nations Peacekeeping. Fist ed. N.Y.: Department of Public Information, 1985. 281 p.
124. Boulden J. Prometheus Unborn. The History of the Military Staff Committee. Ottawa: Canadian Center for Global Security, 1993. 112 p.
125. Bowett D. United Nations Forces: a Legal Study. N.Y.: Praeger, 1964. 579 p.
126. Boyd A. Fifteen Men on a Powder Keg. A History of the UN Security Council. N.Y.: Methuen & Co, 1973. 383 p.
127. Boyd J. United Nations Peace-keeping Operations: a Military and Political Appraisal. N.Y.: Praeger, 1971. 261 p.

128. Briscoe N. *Britain and UN Peacekeeping 1948-1967*. N.Y.: Palgrave Macmillan, 2003. 294 p.
129. Burns A. L., Heathcote N. *Peacekeeping by UN forces, from Suez to the Congo*. N.Y.: Praeger, 1963. 256 p.
130. Caglione A. *The United Nations under Trugve Lie, 1945-1953*. Lanham; Maryland; L.: Scarecrow Press, 2001. 226 p.
131. Clark G., Sohn L. *World Peace through International Law*. Cambridge: Harvard University Press, 1966. 535 p.
132. Claude I.L. *Swords into Plowshares. The Problems and Progress of International Organization*. 4 ed. N.Y.: Random House, 1971. 514 p.
133. Cox A. M. *Prospects for Peacekeeping*. Washington: Brookings Institution, 1967. 178 p.
134. Coyle D. *The United Nations and How its Works*. N.Y.: Columbia University Press, 1969. 256 p.
135. Dallin A. *The Soviet Union at the United Nations. An Inquiry into Soviet Motives and Objectives*. N.Y.: Praeger, 1962. 244 p.
136. De Marko M., Bartolo A. *Second Generation United Nations: For Peace in Freedom in the 21st Century*. L.; N.Y.: 1997. 169 p.
137. Deihl P. *International Peacekeeping*. Baltimore, L.: Johns Hopkins University Press, 1993. 221 p.
138. Divine R. *Eisenhower and the Cold War*. Oxf.: Oxford University Press, 1981. 181 p.
139. Fabian L. *Soldiers Without Enemies - Preparing the United Nations for Peacekeeping*. Washington: Brookings Institution, 1971. 315 p.
140. Fenichell S. *The United Nations. Design for Peace*. N.Y.: Hold, Rinehart and Winston, 1960. 144 p.
141. Finger S. *American Ambassadors at the UN. People, Politics and Bureaucracy in Making Foreign Policy*. N.Y.: Holmes & Meier, 1988. 363 p.
142. Firesone B. *The United Nations under U Tant, 1961-1971*. Lanham; Maryland; L.: Scarecrow Press, 2001. 229 p.
143. *From Collective Security to Preventive Diplomacy/ ed. by J. Larus*. N.Y.; L.: John Wiley & sons, 1965. 653 p.
144. Frye W. *A United Nations Peace Force*. N.Y.: Oceana, 1957. 227 p.
145. Gaddis J.L. *We Now Know. Rethinking Cold War History*. Oxf.: Clarendon Press. 1997. 425 p.
146. Gaffen F. *In the Eye of the Storm: A History of Canadian Peacekeeping*. Toronto: Deneau and Wayne, 1987. 302 p.
147. Galtung J. *Peace: Research. Education. Action. Essays in Peace Research*. Vol.1. Copenhagen: Christian Ejleres, 1975. 467 p.
148. Galtung J., Jacobsen C. *Searching for Peace. The Road to Transcend*. L.: Pluto Press, 1975. 290 p.
149. Goldman R. *The United Nations in the Beginning. Conflict Processes, Colligation, Cases*. Philadelphia: Xlibris Corp., 2001. 415 p.
150. Goodwin G. *Britain and the United Nations*. L.: Oxford University Press, 1957. 478 p.

151. Googrich L., Rosner G. The United Nations Emergency Force. International Organization. 1957, Vol. XI. P. 413-430.
152. Gordenker L. The UN Secretary-General and the Maintenance of Peace. N.Y.: Columbia University Press, 1967. 380 p.
153. Goulding M. Peacemonger. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2002. 392 p.
154. Gray R., Michalak S. American Foreign Policy Since Detente. N.Y.: Harper and Row, 1984. 228 p.
155. Harbottle M. The Blue Berets. L.: Leo Cooper, 1972. 145p.
156. Heller P. The United Nations under Dag Hammarskjold, 1953-1961. Lanham; Maryland; L.: Scarecrow Press, 2001. 321 p.
157. Higgins R. The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations. L.; N.Y.: Oxford University Press, 1963. 402 p.
158. Higgins R., Harbottle M. United Nations Peacekeeping: Past Lessons and Future Prospects. L.: D. Davies Memorial Institute of International Studies, 1972. 23 p.
159. Hilderbrand R. Dumbarton Oaks. The Origins of the United Nations and the Search for Postwar Security. Chapel Hill; L.: 1999. 307 p.
160. Hoopes. T. Brinkley D. FDR and the Creation of UN. New Haven; L.: Yale University Press, 1997. 287 p.
161. International Military Forces: the Question of Peacekeeping in an Armed and Disarming World/ ed. by. L. Bloomfield. Boston: Little, Brown & Company, 1964. 307 p.
162. International Peace Academy. Peacekeeper's handbook. 3rd ed. N.Y.: Pergamon Press, 1984. 439 p.
163. International Peace Observation: a History and Forecast/ ed. by D. Wainhouse. Baltimore: John Hopkins Press, 1966. 663 p.
164. James A. Peacekeeping in International Politics. N.Y.: St. Martin's Press, 1990. 378 p.
165. Janes R. Scholars' Guide to Washington, D.C. for Peace and International Security Studies Washington: The Woodrow Wilson Center Press, 1995. 405 p.
166. Jett D. Why Peacekeeping Fails? N.Y.: Palgrave, 2001. 342 p.
167. Johnson Ed. British Proposals for a United Nations Force, 1946-1948// Britain and the First Cold War. L.: Basingstoke, 1990. P. 109-129.
168. Kalb M. Congo Cables: the Cold War in Africa – from Eisenhower to Kennedy. N.Y.: Macmillan, 1982. 466 p.
169. Kissinger H. Diplomacy. N.Y.: Touchstone book, 1994. 912 p.
170. Krasnoe J. The Founding of the United Nations. International Cooperation as an Evolutionary Process. New Haven: ACUNS, 2001. 46 p.
171. Lefever E. Crisis in the Congo. A United Nations Force in Action. Studies of U.S. Policy and UN. Washington: Brookings Institution, 1965. 215 p.
172. Luard E. History of the United Nations Vol. 1. N.Y.: St. Martin's Press, 1983. 812 p.
173. Luard E. History of the United Nations. Vol. 2. N.Y.: St. Martin's Press, 1989. 789 p.

174. Maloney S. Canada and UN Peacekeeping. Cold War by Other Means. 1945-1970. Ontario: Vanwell Publishing, 2002. 265 p.
175. Mays T. Historical Dictionary of Multinational Peacekeeping. Lanham; Maryland; L.: Scarecrow Press, 1996. 340 p.
176. Ostrower G. The United Nations and the United States. N.Y.: Twaine Publishers, 1998. 317 p.
177. Parsons A. From Cold War to Hot Peace. United Nations Interventions 1947-1995. N.Y.: Penguin, 1995. 282 p.
178. Patil A. The Veto: a Historical Necessity, 1946-2001: a Comprehensive Record of the Use of the Veto in the UN Security Council. N.Y.: Collage Point, 2000. 844 p.
179. Peacekeeping and the Role of Russia in Eurasia/ ed. by L. Jonson and C. Archer. Oxf., 1996. 229 p.
180. Peacekeeping: Appraisals and Proposals/ ed. by H. Wiseman N.Y.: Pergamon Press, 1983. 325 p.
181. Pearson G. Seize the Day. Lester B. Person and Crisis Diplomacy. Ottawa; Ontario: Carlton University Press, 1993. 190 p.
182. Peres S. Battling for Peace. L.: Orion, 1995. 471 p.
183. Popper D. Lessons of United Nations Peacekeeping in Cyprus// American Journal of International Law. 1970 Vol. 5. P. 2-17
184. Ramsbotham O., Woodhouse T. Encyclopedia of International Peacekeeping. Oxf., 1999. 541 p.
185. Rikhye I.J., Harbottle M., Egge B. The Thin Blue Line International Peacekeeping and its Future. New Haven: Yale University Press, 1974. 353 p.
186. Rikhye I. J. The Theory and Practice of Peacekeeping. N.Y.: St. Martins Press, 1984. 289 p.
187. Rosner G. First United Nations Emergency Force. N.Y.: Columbia University Press, 1964. 294 p.
188. Rovine A. The First Fifty Years. The Secretary-General in World Politics 1920-1970. Leyden: A.W. Sijhoff, 1970. 498 p.
189. Russell R.B. A History of the United Nations Charter. Washington: Brookings Institution, 1958. 1146 p.
190. Russell R.B. United Nations Experience with Military Forces: Political and Legal Aspects. Washington: Brookings Institution, 1964. 174 p.
191. Ryan J. The United Nations under Kurt Waldheim, 1972-1981. Lanham; Maryland; L.: Scarecrow Press, 2001. 243 p.
192. Schluzinger R. American Diplomacy in the Twentieth Century. N.Y.; L.: Oxford University Press, 1994. 437 p.
193. Security Studies for the 21st Century/ ed. by R. Shultz, Jr. Godson, G. Quester. Washington: Brassey's, 2001. 466 p.
194. Soldiers for Peace. Fifty Years of United Nation's Peacekeeping. N.Y. Facts on File: 1996, 268 p.
195. Stroessinger J. The United Nations and the Superpowers. United States-Soviet Interaction at the United Nations. N.Y.: Random House, 1966. 206 p.

196. Sutterlin J. The United Nations and the Maintenance of International Security. Second Ed. Westport: Praeger, 2003. 179 p.
197. Taylor, A. Indonesian Independence and the United Nations. L.: Stevens & Sons, 1960, 503 p.
198. The Challenging Role of the Secretary-General: Making "the Most Impossible Job in the World Possible"//ed. By B. Revlin, L. Gordenker. Westport: Praeger, 1993. 301 p.
199. The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis. N.Y.: St. Martin's Press, 1993. 509 p.
200. The International Regulation of Civil Wars/ ed. by E. Luard. L.: Thames and Hudson, 1972. 240 p.
201. The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century/ ed. by. D. Malone. Boulder, L.; Lynne Rienner, 2004. 715 p.
202. The United Kingdom, the United Nations/ ed. by E. Jensen, T. Fisher. Basingtoke: Macmillan Press, 1990. 319 p.
203. The United Nations at Fifty: Retrospect and Prospect. Dunedin: University of Otago, 1996. 345 p.
204. The United Nations in International Politics/ ed. by L. Gordenker. Princeton: Princeton University Press, 1971. 241p.
205. The United States Foreign Policy and the United Nations System/ ed. by C. Maynes, R. Williamson. N.Y.; L.:W.W. Norton & Company, 1996. 289 p.
206. Tiwari, S.C. Genesis of United Nations: A Study of the development of the Police of the USA in Respect of the Establishment of a General International Organization for the Maintenance of International Peace and Security. Varanasi: Naivedya Niketan, 1968. 457 p.
207. United Nations Peacekeeping Operations. A Guide to French Policies/ ed. by. B. Stern. Tokyo, N.Y.; P.: UN University Press, 1998. 146 p.
208. United Nations Peacekeeping Operations. A Guide to Japanese Policies/ ed. by. W. Heinrich, A. Shibata, Y. Soeya. Tokyo, N.Y.; P.; UN University Press, 1999. 100 p.
209. Urquhart B. Hammaraskjold. N.Y.; L.: Norton & Company, 1994. 398 p.
210. Urquhart B. Ralf Bunch. An American Life. N.Y.; L.: Norton & Company, 1993. 496 p.
211. White N.D. Keeping the Peace. The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security. N.Y.: St. Martin's Press, 1997. 293 p.
212. Yoder A. The Evolution of United Nations System. 3rd Ed. Washington: Taylor&Francis, 1997. 287 p.

Периодические издания

1. Мировая экономика и международные отношения. 1947-1974
2. Международная жизнь. 1954-1974
3. Foreign Affairs. 1947-1974
4. International Affairs. 1947-1974
5. International Journal. 1947-1974
6. International Organization. 1947-1974

7. Journal of Conflict Resolution. 1963-1974
8. International Peacekeeping. 1994-2003
9. Peacekeeping and International Relations. 1991-2003
10. Yearbook of United Nations. 1947-1974

Приложение

Приложение 1.

Хронология миротворческой деятельности ООН (середина 1940-х – начало 1970-х гг.)

26 июня 1945 г.	Подписан Устав ООН.
1 февраля 1946 г.	Министр иностранных дел Норвегии Т. Ли становится Генеральным секретарем ООН.
3 февраля 1946 г.	Начало работы Военно-Штабного Комитета (ВШК).
18 декабря 1946 г.	Учреждение Советом Безопасности консульской комиссии для расследования и выяснения актов, относящихся к предполагаемым нарушениям границы между Грецией и Югославией, Албанией, Болгарией.
30 апреля 1947 г.	ВШК представил на рассмотрение Совета Безопасности доклад «Об общих принципах, определяющих организацию вооруженных сил, предоставляемых членами Объединенных Наций в распоряжение Совету Безопасности».
15 мая 1947 г.	Создание Генеральной Ассамблеей Специального комитета по Палестине.
5 июня 1947 г.	Обнародование «плана Маршалла».
1 августа 1947 г.	Совет Безопасности призывает к прекращению огня в Индонезии.
25 августа 1947 г.	Учреждение Советом Безопасности консульской комиссии для Индонезии.
15 сентября 1947 г.	Передача вопроса о ситуации на границе Греции на рассмотрение Генеральной Ассамблеи.
21 октября 1947 г.	Создание Генеральной Ассамблеей Специального комитета ООН по Балканам.
13 ноября 1947 г.	Учреждение Временного комитета Генеральной Ассамблеи по вопросам мира и безопасности.
29 ноября 1947 г.	Генеральная Ассамблея одобрила план разделения Палестины и учредила комиссию по Палестине.
январь – июнь 1948 г.	Обсуждение в ВШК доклада об общей численности и составе вооруженных сил, предоставляемых членами Объединенных Наций в распоряжение Совету Безопасности.
1 января 1949 г.	Индия обращается в Совет Безопасности с заявлением, в котором указывалось, что Пакистан содействует свержению законного правительства в Кашмире.
20 января 1948 г.	Учреждение Советом Безопасности Комиссии ООН по Индии и Пакистану.
23 апреля 1948 г.	Учреждение Советом Безопасности Комиссии по перемирию в Палестине.
21 мая 1948 г.	Назначение графа Ф. Бернадотта Посредником ООН в Палестине.
29 мая 1948 г.	Совет Безопасности принимает резолюцию о направлении «достаточного количества военных наблюдателей в распоряжение Посреднику ООН и комиссии по наблюдению за перемирием в Палестине».
2 июня 1948 г.	Все стороны палестинского конфликта соглашаются на прекращение огня.
10 июня 1948 г.	Генеральный секретарь Т. Ли призвал к созданию «сил ООН по охране».
20 июня 1948 г. – по настоящее время	Развертывание первых военных наблюдателей в Палестине и начало работы первой миротворческой операции – Органа ООН по наблюдению за выполнением условий перемирием (ОНВУП).
23 июня 1948 г.	Начало Берлинского кризиса.
2 июля 1948 г.	Фактическое прекращение дискуссии по вопросу о создании воору-

	женных сил ООН в ВШК.
17 сентября 1948 г.	Убийство в Иерусалиме Посредника ООН.
28 сентября 1948 г.	Генеральный секретарь Т. Ли предлагает создать «охрану ООН» для защиты миссий, проводимых Организацией.
10 декабря 1948 г.	Генеральная Ассамблея принимает Всеобщую декларацию прав и свобод человека.
1 января 1949 г.	Индия и Пакистан соглашаются заключить соглашение о прекращении огня.
январь 1949 – настоящее время	Прибытие первых военных наблюдателей на индо-пакистанскую границу и начало работы Группы военных наблюдателей ООН в Индии и Пакистане (ГВНООНИП).
4 апреля 1949 г.	Образование НАТО.
16 июня 1949 г.	Обсуждение на четвертой сессии Генеральной Ассамблеи проекта Т. Ли об учреждении «Полевой службы ООН», который был предложен взамен прежней инициативы создания «стражи ООН».
1 октября 1949 г.	Провозглашение Китайской Народной Республики.
22 ноября 1949 г.	Генеральная Ассамблея одобрила план создания «Полевой службы ООН», предложенный Т. Ли.
27 ноября 1949 г.	Нидерланды признают независимость Индонезии.
31 декабря 1949 г.	ВШК сообщает в докладе Совету Безопасности об отсутствии прогресса в переговорах по проблеме создания вооруженных сил ООН.
8 января 1950 г.	Правительство КНР выступило за удаление представителей Тайваня с постов в ООН и замене их представителями КНР.
13 января 1950 г.	СССР объявил бойкот участию в работе ООН в связи с тем, что Тайвань незаконно занимал место КНР в Совете Безопасности.
19 января 1950 г.	Советские представители прекратили работу в ВШК, в знак протеста против продолжения участия в работе комитета представителей Тайваня.
21 марта 1950 г.	Генеральный секретарь Т. Ли объявляет о необходимости разработки программы достижения мира.
14 апреля 1950 г.	Генеральный секретарь Т. Ли начинает поездку с целью согласования основных положений программы с лидерами ведущих стран мира.
6 июня 1950 г.	Обнародование на сессии Генеральной Ассамблеи «Двадцатилетней программы мира», предложенной Генеральным секретарем Т. Ли.
25 июня 1950 г.	Начало вооруженного конфликта в Корее.
7 июля 1950 г.	Совет Безопасности в отсутствие представителя СССР принимает решение об учреждении объединенного командования силами ООН в Корее.
1 августа 1950 г.	Советский Союз возобновляет участие в работе ООН.
3 ноября 1950 г.	Генеральная Ассамблея приняла резолюцию «Единство в пользу мира».
30 марта 1951 г.	Совет Безопасности принимает решение о сохранении присутствия ГВНООНИП после подписания соглашения о прекращении огня в Кашмире.
8 июля 1951 г.	Начало переговоров о мирном урегулировании ситуации в Корее.
20 сентября 1951 г.	Обсуждение на седьмой сессии Генеральной Ассамблеи проекта Генерального секретаря Т. Ли о создании «Легиона ООН».
23 января 1952 г.	Учрежден Балканский подкомитет в комиссии по наблюдению за миром, которая была создана согласно резолюции «Единство в пользу мира».
31 марта 1953 г.	Д. Хаммаршельд (Швеция) занимает пост Генерального секретаря.
27 июля 1953 г.	Подписано соглашение о прекращении огня в Корее.
28 февраля 1955 г.	Образование Багдадского пакта.
18-24 апреля 1955 г.	Бандунгская конференция.

апрель 1956 г.	В Секретариате создается должность заместителя Генерального Секретаря по специальным политическим вопросам.
26 июля 1956 г.	Египет национализировал Суэцкий канал.
5 октября 1956 г.	Начало обсуждения ситуации вокруг Суэцкого канала в Совете Безопасности.
29 октября 1956 г.	Израильские войска вторгаются на территорию Египта.
30 октября 1956 г.	Великобритания и Франция направляют ультиматум Египту и Израюлю.
31 октября 1956 г.	Совет Безопасности, блокированный применением вето Франции, Великобритании, согласно резолюции «Единство в пользу мира», передает на рассмотрение Генеральной Ассамблеи вопрос о ситуации в зоне Суэцкого канала.
1 ноября 1956 г.	Начинается работа первой чрезвычайной сессии Генеральной Ассамблеи.
2 ноября 1956 г.	Ассамблея приняла резолюцию с призывом вывести иностранные войска из Египта и открыть доступ к каналу.
3 ноября 1956 г.	Великобритания и Франция начали высадку своих войск на территории Египта.
4 ноября 1956 г.	Генеральная Ассамблея принимает предложенный представителем Канады проект резолюции, призывающий к созданию «чрезвычайных сил ООН».
5 ноября 1956 г.	Ассамблея утверждает кандидатуру командующего чрезвычайными силами ООН.
6 ноября 1956 г.	Генеральная Ассамблея одобрила рекомендации Генерального секретаря относительно организации и деятельности чрезвычайных сил ООН на Ближнем Востоке. Таким образом, были определены основные принципы первой операции по поддержанию мира.
15 ноября 1956 г.	Первые контингенты миротворческих сил прибывают в зону Суэцкого канала.
22 декабря 1956 г.	Англо-французские войска покидают территорию Египта.
21 января 1957 г.	Президент США Д. Эйзенхауэр объявляет о распространении доктрины Трумэна на страны Ближнего Востока.
2 февраля 1957 г.	Генеральная Ассамблея призвала Израиль к скорейшему выводу войск с территории Египта и расширила функции Чрезвычайных сил ООН на Ближнем Востоке, уполномочив их «следить за выполнением условий соглашения о перемирии между Израилем и Египтом».
14 октября 1957 г.	Министр иностранных дел Канады Л. Пирсен, предложивший ид создания чрезвычайных сил ООН, получил Нобелевскую премию мира.
22 мая 1958 г.	Правительство Ливана обращается в Совет Безопасности с официальной жалобой на вмешательство ОАР во внутренние дела Ливана.
11 июня 1958 г.	Совет Безопасности учреждает группу военных наблюдателей ООН в Ливане (ГВООНЛ) для того, чтобы установить наличие или отсутствие незаконного проникновения оружия и вооруженных сил через ливанскую границу.
13 июля 1958 г.	Подписано заключительное соглашение о компенсациях в связи с национализацией Суэцкого канала.
14 июля 1958 г.	Д. Хаммаршельд назначает П. Спинелли специальным представителем ООН в Иордане.
16 июля 1958 г.	Высадка морских пехотинцев США в Ливане.
20 июля 1958 г.	Д. Хаммаршельд предлагает расширить присутствие военных наблюдателей ООН с целью обеспечения вывода войск США с территории Ливана.
8 августа 1958 г.	Начинает работу чрезвычайная сессия Генеральной Ассамблеи по ситуации на Ближнем Востоке.
1 октября 1958 г.	ГВООНЛ представляет доклад об отсутствии свидетельств о вме

	тельстве ОАР в дела Ливана.
9 октября 1958 г.	Д. Хаммаршельд на сессии Генеральной Ассамблеи представляет доклад «Краткое исследование опыта создания и деятельности сил ООН»
25 октября 1958 г.	Завершился вывод американских войск из Ливана.
10 декабря 1958 г.	Группа военных наблюдателей в Ливане прекращает свою работу.
декабрь 1959 г.	Впервые представитель одной из развивающихся стран генерал П. Гмани (Индия) назначен на пост командующего чрезвычайными силами ООН на Ближнем Востоке.
30 июня 1960 г.	Конго получает независимость.
10 июля 1960 г.	Бельгия вводит войска в Конго. М.Чомбе объявляет о независимости провинции Катанга.
12 июля 1960 г.	Президент и премьер-министр Конго обратились к ООН с просьбой оказания помощи.
14 июля 1960 г.	Совет Безопасности призвал Бельгию вывести войска с территории Конго и уполномочил Д. Хаммаршельда послать силы ООН для обеспечения вывода бельгийских войск и оказания помощи правительству Конго в поддержании законности и порядка.
15 июля 1960 г.	Первые контингенты сил ООН прибыли в Конго. Начало операции ООН по поддержанию мира в Конго (ОНУК).
26 июля 1960 г.	Д. Хаммаршельд назначил С. Линнера (Швеция) главой гражданской операции ООН в Конго для организации работы экспертов и оказания технической помощи.
30 июля 1960 г.	Правительство Конго потребовало от ООН направить ОНУК в провинцию Катанга с целью ликвидации сепаратистского правительства.
9 августа 1960 г.	Совет Безопасности призвал к выводу бельгийских войск из провинции Катанга и уполномочил силы ООН войти на территорию провинции.
16 августа 1960 г.	Кипр становится независимым государством.
20 августа 1960 г.	Премьер-министр Конго П. Лумумба обвиняет силы ООН в содействии Бельгии.
5 сентября 1960 г.	Президент Конго Ж. Касавубу смещает П. Лумумбу с должности премьер-министра.
12 сентября 1960 г.	Д. Хаммаршельд во введении к ежегодному докладу Генерального секретаря Генеральной Ассамблеи за 1959-1960 гг. указывает на «нежелательность» создания постоянных сил ООН.
17 сентября 1960 г.	СССР наложил «вето» на проект резолюции Совета Безопасности, в которой одобрялись меры, предпринятые Д. Хаммаршельдом в Конго. Генеральная Ассамблея, рассмотрела вопрос на специальной сессии и выразила поддержку политике Генерального секретаря.
23 сентября 1960 г.	Н.С. Хрущев в выступлении на XV сессии Генеральной Ассамблеи потребовал смещения Д. Хаммаршельда с должности и замены поста Генерального секретаря «тройкой» - органом из трех представителей от западного блока, социалистических стран и государств движения неприсоединения.
21 октября 1960 г.	Социалистические страны отказываются оплачивать взносы на покрытие расходов ОНУК.
14 декабря 1960 г.	Генеральная Ассамблея принимает Декларацию о предоставлении независимости колониальным странам.
20 декабря 1960 г.	Генеральная Ассамблея прекращает дебаты по вопросу о ситуации в Конго, без принятия согласованного решения.
7 января 1961 г.	На встрече в Касабланке ряд африканских стран осудили операцию ООН в Конго.
12 февраля 1961 г.	Стало известно об убийстве П. Лумумбы.
18 февраля 1961 г.	Президент Ганы К. Нкруме предложил заменить ОНУК силами ООН в Конго, составленными исключительно из контингентов африканских

	стран.
21 февраля 1961 г.	Совет Безопасности принял резолюцию, уполномочивающую применение ОНУК силы для предотвращения гражданской войны в Конго, удалению всего бельгийского персонала из страны, а также созыву парламента.
27 июля 1961 г.	В Конго сформировано правительство национального единства во главе с С. Адулой.
28 августа 1961 г.	ОНУК, без уведомления Д. Хаммаршельда, проводят операцию в Катанге с целью выдворения из провинции бельгийских наемников.
17 сентября 1961 г.	Гибель Д. Хаммаршельда в авиакатастрофе.
3 ноября 1961 г.	У Тан (Бирма) избран исполняющим обязанности Генерального секретаря ООН
24 ноября 1961 г.	Совет Безопасности уполномочил ОНУК применить силу для выдворения наемников и политических советников из провинции Катанга.
20 декабря 1961 г.	Генеральная Ассамблея приняла решение о выпуске облигаций займа ООН для покрытия расходов, образовавшихся в результате проведения масштабной операции ООН в Конго. Ассамблея направила запрос в Международный Суд, которые должен был представить заключение о том, являются ли расходы по операциям по поддержанию мира на Ближнем Востоке и в Конго расходами Организации, в соответствии с п.2 ст. 17 Устава.
21 декабря 1961 г.	М. Чомбе и С. Адула в Китони подписали соглашение о распространении конституции Конго на территории Катанги.
23 мая 1962 г.	Начались переговоры между правительством Индонезии и Голландии о статусе Западной Новой Гвинеи (Западный Ириан)
20 июля 1962 г.	Международный суд в консультативном заключении указал, что расходы на операции по поддержанию мира являются расходами Организации и государства-члены, вне зависимости от своей позиции, обязаны выплачивать свои взносы по этой статье расходов.
15 августа 1962 г.	Достигнуты договоренности о передаче Нидерландами Индонезии контроля над территорией Западного Ирана.
20 августа 1962 г.	Правительство С. Адулы принимает план национального примирения, предложенный У Таном.
2 сентября 1962 г.	М. Чомбе принимает план национального примирения.
21 сентября 1962 г.	Генеральная Ассамблея одобрила соглашение между Нидерландами и Индонезией по вопросу о Западном Ириане.
1 октября 1962 г.	Начало деятельности Временной Администрации ООН в Западном Ириане и сил безопасности ООН в Западной Новой Гвинее.
9 января 1963 г.	Силы ООН в Конго установили контроль над провинцией Катанга.
29 апреля 1963 г.	Йемен, Саудовская Аравия и ОАР заключили соглашение о необходимости развертывания наблюдателей ООН и вывода саудовских и египетских войск с территории Йемена.
30 апреля 1963 г.	Завершен вывод сил безопасности ООН в Западной Новой Гвинее.
1 мая 1963 г.	Власть над Западным Ирианом перешла от временной администрации ООН к Индонезии, окончание операции ООН в Западной Новой Гвинее.
12 июня 1963 г.	Совет Безопасности уполномочил У Тана направить наблюдательную миссию в Йемен для наблюдения за выполнением соглашения, заключенного между Египтом, Саудовской Аравией и Йеменом в апреле 1963 г.
4 июля 1963 г.	Первые наблюдатели прибывают в Йемен – началась миссия ООН по наблюдению в Йемене.
18 декабря 1963 г.	США заявили о намерении применить санкции и лишить права голоса в Генеральной Ассамблее страны, которые имели задолженности по оплате расходов ООН на операции по поддержанию мира.

21 декабря 1963 г.	Начало вооруженных столкновений между греческими и турецкими общинами на Кипре.
17 февраля 1964 г.	Начало обсуждения Советом Безопасности ситуации на Кипре.
4 марта 1964 г.	Совет Безопасности принял резолюцию, согласно которой на территории Кипра должны быть развернуты миротворческие силы ООН.
13 марта 1964 г.	Началось развертывание вооруженных сил ООН по поддержанию мира на Кипре (ВСООНК)
30 июня 1964 г.	Завершился вывод сил ООН из Конго.
29 июля 1964 г.	У Тан прибыл в СССР для проведения переговоров в связи с финансовым кризисом ООН.
4 сентября 1964 г.	Завершилась деятельность военных наблюдателей в Йемене.
25 сентября 1964 г.	Совет Безопасности продлил мандат ВСООНК еще на 3 месяца.
1 декабря 1964 г.	Открылась девятнадцатая сессия Генеральной Ассамблеи ООН. Основной вопрос повестки дня - преодоление финансового кризиса.
18 февраля 1965 г.	Ассамблея приняла резолюцию, которая уполномочила Генерального секретаря и Председателя Генеральной Ассамблеи провести консультации для создания специального комитета Ассамблеи для всестороннего рассмотрения вопроса об операциях по поддержанию мира во всех аспектах, включая способы преодоления финансовой ситуации.
28 апреля 1965 г.	Американские войска вторглись в Доминиканскую республику.
3 мая 1965 г.	Совет Безопасности начинает обсуждение вопроса о ситуации в Доминиканской республике.
14 мая 1965 г.	Совет Безопасности принял резолюцию, учреждающую миссию Генерального секретаря в Доминиканской республике. Специальный представитель Генерального секретаря провел переговоры с целью установления перемирия между враждующими сторонами.
15 июня 1965 г.	Совет Безопасности в очередной раз продляет мандат ВСООНК на 6 месяцев.
31 июля 1965 г.	Состав Совета Безопасности расширен с 10 до 15 государств-членов ООН.
5 – 16 августа 1965 г.	Возобноляются военные столкновения между Индией и Пакистаном в Кашмире.
16 августа 1965 г.	Заявление представителя США в ООН о том, что Соединенные Штаты не будут настаивать на лишении права голоса в Ассамблее стран-неплательщиков. Начало разрешения финансового кризиса и восстановления нормальной работы Генеральной Ассамблеи.
22 сентября 1965 г.	Совет Безопасности призвал Индию и Пакистан прекратить вооруженные действия и уполномочил Генерального секретаря обеспечить необходимую помощь в осуществлении наблюдения за выводом войск и соблюдении условий перемирия.
24 сентября 1965 г.	Учреждена индо-пакистанская миссия ООН по наблюдению (ЮНИПОМ).
10 января 1966 г.	Индия и Пакистан подписали Ташкентские соглашения о восстановлении мирных отношений.
22 марта 1966 г.	ЮНИПОМ прекратил свою деятельность.
16 марта 1967 г.	Обнародован меморандум Правительства СССР относительно «Операций по поддержанию международного мира и безопасности».
апрель 1967 г.	Обострение ситуации на сирийско-израильской границе.
16 мая 1967 г.	Командующий Чрезвычайными силами ООН на Ближнем Востоке сообщил У Тану, что правительство Египта потребовало вывести силы ООН из Синая.
17 мая 1967 г.	У Тан направил правительству Египта просьбу пересмотреть позицию по проблеме вывода сил ООН.
18 мая 1967 г.	Израиль отказался разместить ЧВС-1 на своей территории вдоль границы с Египтом.

29 мая 1967 г.	Начало вывода сил ООН с территории Египта.
5 июня 1967 г.	«Шестидневная война» война между Израилем и Египтом
22 ноября 1967 г.	Совет Безопасности принял резолюцию № 242 за основу мирного урегулирования на Ближнем Востоке.
23 ноября 1967 г.	У Тан назначил Г. Ярринга провести серию переговоров по ближневосточной проблеме.
25 января 1969 г.	Начало переговоров о прекращении войны во Вьетнаме.
ноябрь- декабрь 1969 г.	Обсуждение в Специальном комитете по операциям по поддержанию мира доклада о статусе и функциях наблюдательных миссий ООН, который в дальнейшем получил название «модель –1».
октябрь 1971 г.	КНР заняла место постоянного члена Совета Безопасности ООН.
декабрь 1971 г.	К. Вальдхайм (Австрия) избран Генеральным секретарем ООН.
6- 24 октября 1973 г.	Возобновление вооруженных действий между Египтом, Сирией и Израилем.
25 октября 1973 г.	Совет Безопасности учредил вторые Чрезвычайные вооруженные силы на Ближнем Востоке.
ноябрь 1973 г.	Советские представители впервые включены в состав наблюдательной миссии ООН в Палестине.
29 мая 1974 г.	Подписано соглашение о разъединении израильских и сирийских войск.
31 мая 1974 г.	Совет Безопасности учредил Силы ООН по наблюдению за разъединением.

Таблица составлена на основе:

The Evolution of UN Peacekeeping. Case Studies and Comparative Analysis. N.Y., 1993; Firesone B. The United Nations under U Tant, 1961-1971. Lanham; Maryland; L., 2001; Cagliione A. The United Nations under Trugve Lie, 1945-1953. Lanham; Maryland; L., 2001; Heller P. The United Nations under Dag Hammarskjold, 1953-1961. Lanham; Maryland; L., 2001; Ryan J. The United Nations under Kurt Waldheim, 1972-1981. Lanham; Maryland; L., 2001.

Миротворческие операции ООН, рассматриваемые в диссертационном исследовании.

Название Миротворческой операции	Место Расположение	Продолжительность	Резолюции, учреждающие операцию	Мандат миротворческой операции	Максимальное количество участников
Орган ООН по наблюдению за выполнением перемирием (ОНВУП)	Ближний Восток	Июль 1948 г. - настоящее время	Резолюции Совета Безопасности: S/RES/ 48; S/RES/50 (1948) Резолюция Генеральной Ассамблеи A/RES/186 (S -II).	Наблюдение за условиями соблюдения перемирия в Палестине, а также за выполнением Соглашения о всеобщем прекращении огня 1948 г. С 1967 г. наблюдение за обстановкой в зоне Суэцкого канала и на Голанских высотах.	572
Группа военных наблюдателей ООН в Индии и Пакистане. (ГВНОНИП)	Граница между Индией и Пакистаном	Январь 1949 г. - настоящее время	Резолюции Совета Безопасности: S/RES/ 47 (1848); S/RES/91 (1951)	Наблюдение за выполнением условий перемирия между Индией и Пакистаном в штате Джамму и Кашмир	102
Первые чрезвычайные вооруженные силы ООН. (ЧВС-1)	Зона Суэцкого канала	Ноябрь 1956-июнь 1967	Резолюции Генеральной Ассамблеи A/RES/ 998 (ES -I), A/RES/ 999 (ES -I), A/RES/ 1000 (ES -I).	Обеспечение прекращения военных действий и контроль за этим процессом, включая вывод вооруженных сил Франции, Израиля и Соединенного Королевства с египетской территории.	5977
Группа наблюдателей ООН в Ливане (ГВООНЛ)	Ливанско-сирийская граница	Июнь-декабрь 1958 г.	Резолюция Совета Безопасности S/RES/128 (1958)	Установление наличия или отсутствия незаконного проникновения оружия и вооруженных лиц через ливанскую границу.	519

Операция ООН в Конго (ОПНУК)	Территория республики Конго	Июль 1960 г. – Июль 1964 г.	Резолюция Совета Безопасности S/RES/143 (1960)	Обеспечить вывод бельгийских войск, оказывать помощь правительству Конго в поддержании законности и порядка. В дальнейшем ОНУК выполняли задачи: сохранение территориальной целостности, предотвращение гражданской войны и выдворения иностранных наемников из Конго	19828
Силы безопасности ООН в Западной Новой Гвинее (СБОУН)	Западная Новая Гвинея (Западный Ириан)	Октябрь 1962 г. – апрель 1963 г.	Резолюции Генеральной Ассамблеи A/RES/1823 (1963)	Поддерживать порядок и законность в период передачи полномочий от Нидерландов Индонезии и на период действия временной администрации ООН	1608
Вооруженные силы ООН по поддержанию мира на Кипре (ВСООНК)	Кипр	С марта 1964 г. – настоящее время	Резолюция Совета Безопасности S/RES/184 (1964)	ВСООНК учреждены для предотвращения возобновления столкновений между общинами греков-киприотов и турок-киприотов, а также для оказания помощи в поддержании законности и порядка.	6411
Вторые чрезвычайные вооруженные силы ООН. (ЧВС-2)	Зона Суэцкого канала	Октябрь 1973 г. – июль 1979 г.	Резолюция Совета Безопасности S/RES/340 (1973)	Наблюдение за перемирием между Израилем и Египтом, также осуществлять контроль над процессом вывода египетских и израильских войск из буферных зон, созданных согласно соглашению от января 1974 г.	6973
Силы ООН по наблюдению за разлучением (СООНП)	Сирия (Голанские высоты)	С июля 1974 г. – настоящее время	Резолюция Совета Безопасности S/RES/350 (1974)	Наблюдение за перемирием между Израилем и Сирией, также контролировать зоны разделения, созданные согласно соглашению о разъединении.	1450

Таблица составлена на основе:

The Security Council. From the Cold War to the 21st Century. N.Y., 2004.

The Evolution of UN Peacekeeping. Case Studies and Comparative Analysis. N.Y., 1999.

SUMMARY

The United Nations is an integral part of international relations system. Throughout its sixty years history the UN has been working out different practical methods of dealing with conflicts. Peacekeeping has always been one of the most visible symbols of the UN role in international peace and security. This book is devoted to the history of the United Nations peacekeeping during the Cold War period. It explores the evolution of the UN peacekeeping concept and process of its realization. The author traces the origin of the UN peacekeeping, outlines its main principles and ideas and analyzes how these principles have been changing during the Cold War era.

The book draws on a wide range of sources: unpublished and published primary materials. The first ones include documents from the United Nations Archives and the Russian Federation Archives of Foreign Policy, interviews conducted both by the author and in the context of the Yale Oral History Project. Official Soviet and UN documents, autobiographies and memoirs represent the group of published primary materials.

The first chapter "The Origin of the UN's Peacekeeping Concept" examines early years of the United Nations activity, causes and conditions for developing of the first peacekeeping operations. In the first section "Collective Security System and the Problem of Creation of the UN Military Forces" the author argues that during the Cold War the United Nations could not fulfil the goal for which it was created. By the end of World War II superpowers showed no interest in political and military cooperation and sought to pursue their own interests. The veto power, privileged position of Permanent Five within the organization and absence of the UN standing army restrict the organization's ability to intervene. Because of confrontation between superpowers in the Security Council collective security mechanism was inactive. So the United Nations has been faced, virtually throughout its existence, with the deep gulf between the principles and objectives of the Charter and the political realities.

Facing this situation the United Nations had to resolve regional conflicts originated from decolonization and East-West confrontation. Neither the Soviet block, nor Western Democracies were interested in strong and independent organization. But Western countries sought to keep the United Nations image as an efficient working organization. The only way to strengthen the UN ability to maintain peace was in developing new methods of dealing with conflicts on the basis of interpretation of the VI Chapter of the UN Charter. The sixth chapter is devoted to peaceful, non-enforcement measures of settling the international disputes. Because of East-West confrontation any authorization of enforcement measures could have been blocked by superpowers in the Security Council. This circumstance predetermined the essence of peacekeeping as the ad hoc, peaceful measures aimed at the localization of the conflicts and its control.

In the second section the author examines the establishment of observer missions and the UN experience of peace observation. Deployment of the UN observers

marked the initial stage in the evolution of peacekeeping. For the first time the United Nations used military personnel for containment and moderation of hostilities between states. Peace observation missions had non-mandatory and non-coercive nature and were held only in the case of consent of the parties of the conflict.

The UN observers' mandates and functions evolved in concert with political and military conditions. At the end of 1940-s the UN deployed the first observer missions in the Middle East and Indo-Pakistan. Originally observers played supplementary role in the conflicts' settlement. They provided assistance in truce supervision to the special commissions, established by the UN to fulfill mediation and implementation of the Security Council decisions. But observers continued to perform their functions in the conflict areas after the dissolution of the commissions. Although UN commissions had failed to bring conflicts to the end, the presence of unarmed observers, monitoring the cease-fire agreement, ensured stability. Observer missions allowed the UN to keep the situation in the conflict area under the international control and gave an opportunity for further interference in case of renewal of hostilities. But the first missions were mostly pro-western project: they helped to safeguard Western policies and neither mission included military observers from East bloc countries.

The results of discussion of the Secretary-General T. Lee's proposals on establishing the "UN Guard Force" and "UN Field Service" displayed member-states reluctance to endow the United Nations control over any permanent armed forces. Author concludes that failure of Lee's projects clearly showed the limits of the UN independence in process of conflict resolution. At the beginning of the Cold War era the UN's role in maintenance of peace was restricted only by fulfillment of observation functions.

The second chapter "Evolution of the UN's Peacekeeping since the middle of 1950-s till the beginning of 1970-s" traces the establishment of the first peacekeeping operations in the Middle East, UN operations in Congo and Cyprus. Changes in international relations, intensification of struggle between superpowers for the influence over the Third World modified the balance within the United Nations. These circumstances had created necessary prerequisites for more active participation of the UN in the settling of international conflicts. In 1956 the United Nations faced the possibility of dangerous confrontation between the United States and the Soviet Union following the Suez crisis. To guarantee the stability in the region the UN had to provide more substantial military presence than observer mission could have ensured. But at the same time the UN had to secure the compliance of peacekeeping idea to international law and gain great powers' support. That is why main principles of peacekeeping formulated by the Secretary-General D. Hammarskjöld were consent of the parties, neutrality, and limited military capability.

The General Assembly set up UN Emergency Forces (UNEF) to secure the peaceful withdrawal of British and French troops. Later on UNEF's presence became major factor contributing to the stability of the region. Establishment of the UNEF marked the origin of the first full-scale peacekeeping operation. The "blue helmets" not only monitored cease-fire agreement but also served like a buffer between belligerents and maintained "status quo" in the strategic area. Most of the member-states that were always sensitive to the problem of the UN interference and accepted the

idea of peacekeeping because of its limited and self-restraint capability. This guaranteed that the UN could not noticeably change the balance of powers in conflict. The United Nations invented peacekeeping during acute crisis as the method to ease the deadlock between superpowers in conflicts, resulted from bipolar block confrontation. Deployment of peacekeeping forces provided decent escape to the superpowers and the way to freeze the conflict.

Congo experience demonstrated the possible ways of peacekeeping concept's evolution in the circumstances of the UN's engagement in civil war: resort to the enforcement measures, loss of impartiality and concern, and the establishment of the civil component to fulfill non-military duties. Though peacekeeping operation alone didn't ensure the overall settlement in Congo, the UN had made an attempt to work out a broader approach to dealing with internal conflicts. This tendency could be traced in further UN operations, peacekeeping forces in Cyprus and Lebanon included special civil component. These operations were kind of precursor to the multi-dimensional peacekeeping operations.

Creation of the first peacekeeping forces caused considerable changes within the UN. The Secretary-General who gained control over peacekeeping forces had acquired more political power. Increased influence of the Secretariat on the international security matters had aroused resentment among several member-states, first of all by the Soviet Union. Difficulties in financing operations in Congo and on the Middle East aggravated contradictions between states on the question of peacekeeping.

Withdrawal of the UNEF in 1967 and the resumption of the hostilities in the Middle East marked the main dilemma of peacekeeping. Non-coercive, neutral nature of peacekeeping contributed to the effectiveness of the UN efforts. But in the case of absence of consent of all the parties of the conflict the attempt to observe these principles made the UN's position very vulnerable. Ones criticized peacekeepers for inability to prevent the war, others accused the UN of intervention into interstate affairs. In this situation the United Nations faced difficult choice either to stay in the Suez area and risk the life of personnel and transform peacekeeping to peace enforcement, or to withdraw UNEF and its confirm the inability to act. The second half of the 1960-s marked the crisis of the UN peacekeeping. The UN was entrapped by the main contradiction between the need to "do something" to deal with conflicts and inability to act effectively without the consent.

The third chapter "Peacekeeping: Searching for the Conceptual Framework (1950-s –1970-s)" focuses on the evolution of the great powers' approaches to the UN peacekeeping and the role of the UN Secretariat in development of peacekeeping concept.

Creation of the UNEF aroused great optimism about the UN future role in maintaining international peace. Possibilities of establishment the permanent UN forces were widely discussed by politicians and academia. But in the end of 1950-s the UN Secretariat after consultations with member-states preferred to launch more realistic initiative of stand-by forces than to engage into long debate about permanent UN forces. It was decided that peacekeeping model is the most appropriate to the present political situation.

Debates on permanent international forces and the rise of the UN's activity in settling conflicts revealed the great powers position towards peacekeeping. Decision whether to support given operation or not, depended on the country's political interests. But all member-states had to take into account the fact that the broadening of the UN participation in the restoring and keeping peace lead to gradual erosion of the primary role in maintaining international security hitherto enjoyed by the Permanent five. Therefore the great powers sought to avoid strengthening of the Secretariat and preserve the control over the process of operation authorization and management. The US was less reluctant to do so, because it had possibilities of exerting indirect influence on the UN through providing financial and technical aid, using political weight in the General Assembly and the Secretariat. Western countries also tried to keep the Soviet Union away from authorization and control over peacekeeping, because they believed that Soviet participation would reduce the effect of peacekeeping efforts to zero.

Since peacekeeping concept came from the UN practice as the result of Charter interpretation member-states expected that this feature would give the UN room to maneuver in changing political situation. But "conceptual flexibility" made legal bases of peacekeeping vulnerable. As there was no notion about peacekeeping in the UN Charter, any member-state could claim that peacekeeping activity is illegal.

Because of painful experience in Congo and debate about financing of peacekeeping operations the Soviet Union took the position that practice of peacekeeping was contrary to Charter and objected to the Secretary-General's intervention in the sphere of the Security Council control. France supported the Soviet position. Controversy between the USSR and the US on these matters led to the so called "financial crisis". It was also the crisis of the organization itself that reflected the clash of approaches to the UN role in international relations. In the course of the debate it became evident that peacekeeping practice caused several contradictions between states. The first one appeared over method of authorization of peacekeeping operations. The Soviet Union and France insisted that only Security Council should authorize the establishment of peacekeeping forces. The second contradiction appeared over the question of control. The USSR objected strongly to the granting of control over the peacekeeping forces to the Secretary-General. The dispute on the question of allocation of peacekeeping costs caused the third contradiction. The Soviet Union insisted that financing of the peacekeeping operations should be undertaken only on a voluntary basis, by those states that supported its establishment. The dispute on the control over peacekeeping operation and responsibilities of the Secretary-General marked the leading contradiction between states. The unwillingness of the Secretariat and the US to take in account the Soviet position exacerbated the tensions.

The second section of the chapter examines the discussion and formulating the unanimity on the main principles of peacekeeping in the UN Special Committee of Peacekeeping. The Committee was established in 1965 by the General Assembly to find the way of breaking the deadlock on the question of peacekeeping. Documents of the Committee testify that there were two main approaches to the problem of future development of peacekeeping. One group of member-states insisted that at first

the Committee should come to the agreement on the principle of peacekeeping. Others believed that to strengthen peacekeeping it is necessary to improve training, supply and planning. Though the Committee failed to make the overall compromise on the problem, it contributed to the regular exchange of views on peacekeeping and symbolized the general recognition of the UN peacekeeping activity.

In 1973 by authorizing UN Emergency Forces in the Middle East the Security Council adopted the compromise settlement of major problems on peacekeeping. Facing the acute crisis the USSR and the US agreed on the formula of division of power between the Security Council and the Secretary-General in the process of authorization and control over peacekeeping forces. It was recognized that only the Security Council had a power to authorize and formulate mandate for new peacekeeping operations and that the Secretary-General could exercise operational control over peacekeeping force together with the Security Council.

Settlement of the main dispute on the guiding principles for the peacekeeping led to the improvement of the UN financial situation and started the era of Soviet participation in peacekeeping operations. Principles of authorization and control adopted by the Security Council in 1973 are still valid today and constitute the part of peacekeeping doctrine. The author concludes that consensus reached in 1973 marked the end in the evolution of the peacekeeping concept at the Cold War period.

During the period from the end of 1940-s till the beginning of 1970-s the United Nations worked out procedures, mechanism and legal bases for special hybrid political and military activity aimed at conflict control, which involves presence of the UN military and civilian personnel. The Cold War peacekeeping concept was based on the principles of consent of the parties involved in the conflict, neutrality and non-coercion, use of force only for self-protection. Functions of peacekeepers were limited by implementation or monitoring the implementation of arrangements relating to conflict resolution. For years peacekeeping was used as a method of post-conflict resolution, because the member-states sought the UN involvement only after the crisis had been broken out. All these testify that during the Cold War period peacekeeping was used as the method of exerting limited influence on the conflict by the third party.

Though the peacekeeping had evolved out of the failure of collective security system it didn't provide an adequate substitute. It was never designed in the way to directly impose the settlement of the conflict; peacekeeping was rather applied to maintain the situation of "controlled impasse". Peacekeeping never became the universal method of conflict resolution, in practice most of acute conflicts were settled by major powers unilaterally, without the resort to the multilateral mechanisms. But peacekeeping, being the product of the Cold War confrontation, reflected the hope of international community for the better world and provided imperfect, but the only possible mechanism for avoiding direct East-West confrontation.

Содержание

Предисловие	3
Введение	4
Глава 1. Зарождение концепции миротворческих операций ООН (середина 1940-х - начало 1950-х гг.)	9
§ 1 Система коллективной безопасности и проблема создания вооруженных сил ООН в середине 1940-х – начале 1950-х гг.	9
§ 2 Оформление концепции наблюдательных миссий ООН и первые миротворческие операции (конец 1940-х – начало 1950-х гг.)	29
Глава 2. Миротворческая деятельность ООН в середине 1950-х – начале 1970-х гг.	59
§ 1 Расцвет миротворчества. Операции ООН по поддержанию мира в период с середины 1950-х до начала 1960-х гг.	60
§ 2 Кризис миротворчества. Операции ООН по поддержанию мира в период с середины 1960-х –до начала 1970-х гг.	87
Глава 3. Операции ООН по поддержанию мира: концептуальное оформление (середина 1950-х – начало 1970-х гг.)	100
§ 1 Миротворческие операции ООН: политическая борьба и поиски стратегии развития (середина 1950-х – начало 1960-х гг.)	101
§ 2 Деятельность Специального комитета по операциям по поддержанию мира (середина 1960-х - начало 1970-х гг.)	122
Заключение	137
Список сокращений	144
Библиография	145
Приложение	162
Summary	171

Contents

Preface	3
Introduction	4
Chapter 1. The Origin of the UN Peacekeeping Concept	9
§ 1 Collective Security and the Problem of Establishment of the UN Forces	9
§ 2 The First Peacekeeping Operations. Origin of the UN Observer Missions	29
Chapter 2. The UN Peacekeeping since the middle of the 1950-s till the beginning of the 1970-s	59
§ 1 The Rise of Peacekeeping (the middle of 1950-s – the beginning of the 1960-s)	60
§ 2 Peacekeeping in Crisis (the middle of the 1960-s - the beginning of the 1970-s)	87
Chapter 3. Peacekeeping: Searching for the Conceptual Framework (1950-s – 1970-s)	100
§ 1 The UN Peacekeeping Operations: Political Struggle and Search for the Development Strategy (1956-1965)	101
§ 2 Activity of the UN Special Committee on Peacekeeping (1965 – 1973)	122
Conclusion	137
List of Abbreviations	144
Bibliography	145
Appendix	162
Summary	171

Научное издание

Запарий Юлия Владимировна

**МИРОТВОРЧЕСКИЕ ОПЕРАЦИИ ООН:
ЭВОЛЮЦИЯ КОНЦЕПЦИИ И ЕЕ РЕАЛИЗАЦИЯ.
(СЕРЕДИНА 40-х — НАЧАЛО 70-х гг. XX в.)**

Рекомендовано к изданию Ученым Советом исторического факультета
Уральского государственного университета им. А. М. Горького

Подп. к печати 1.06.05 г. Формат 60х84^{1/2}/₃₂.

Уч.-изд. л. 14,75. Усл. печ. л. 11,12.

Тираж 500. Заказ 856.

Отпечатано с готовых оригинал-макетов
в цехе оперативной полиграфии ОАО «Полиграфист»
620151 г. Екатеринбург, ул. Тургенева, 22



Julia V. Zapariy is a senior lecturer in the faculty of liberal arts of the Ural State Technical University and an assistant lecturer in the Department of History of the Ural State University.

She received her Bachelor's degree in Contemporary History and her Ph.D. in History of International relations from the Ural State University. Ms. Zapariy is a member of the Academic Council for United Nations System. Her research interests include the United Nations peacekeeping, history of international relations and conflict resolution.

Запарий Юлия Владимировна - кандидат исторических наук, работает на кафедре новой и новейшей истории Уральского государственного университета им. А.М. Горького. После окончания исторического факультета УрГУ работала в ряде высших учебных заведений Екатеринбурга, закончила аспирантуру УрГУ. Стажировалась в Центре исследований ООН Йельского университета в 2004 г.

На протяжении нескольких лет занимается проблемами миротворчества ООН. В круг ее научных интересов входят вопросы, касающиеся методов урегулирования международных конфликтов, истории Организации Объединенных Наций и становления современного миропорядка.